CHAPITRE 10

DES RISQUES D'ABUS PERMANENTS

Plusieurs « affaires » intervenues en France et à l'étranger dans ces dernières années montrent à l'évidence que les activités de contre-espionnage et l'usage du secret de défense sont d'un exercice difficile pour toute autorité publique et que les risques de déviation sont constamment présents. Il importe pourtant que ces pratiques dérogatoires ne soient pas utilisées à des fins distinctes de celles pour lesquelles elles sont autorisées. Faute de quoi, le renseignement de contre-espionnage devient alors la source d'abus préoccupants et dont la répétition est de nature à discréditer sa légitimité même.

Il est possible – à partir de cas significatifs – de déterminer les types d'abus les plus fréquents : la sur-classification des informations de contre-espionnage, les tentatives de limiter la diffusion d'informations et de porter atteinte à la liberté de la presse, ou encore les abus ayant pour objet de freiner l'action de la justice. A cela s'ajoute également, dans certaines circonstances particulières, le risque que se constituent, au sein des institutions publiques, des entités de renseignement « sauvages ».

L'ABUS DU SECRET : LA SUR-CLASSIFICATION

La règle du jeu démocratique étant le partage de l'information et la transparence de la vie sociale et politique, tout usage du secret restreignant la diffusion d'une information dont le contenu ne justifie pas une telle protection constitue, *ipso facto,* une atteinte au droit à l'information du citoyen. C'est pourquoi dans un contexte démocratique, la pratique du secret – même à des fins de sécurité de la collectivité – ne peut être que tolérée, sans pour autant que cette tolérance ne lui enlève son caractère potentiellement dangereux pour les libertés, qu'il s'agisse des risques de dérive totalitaire qu'elle peut engendrer, ou – plus couramment – des simples effets pervers de la sur-classification.

Dans les États de droit, l'utilisation du secret ne peut pas atteindre les excès constatés dans les régimes totalitaires. L'organisation démocratiques des institutions et la nécessité de faire participer la population aux enjeux politiques et sociaux obligent l'appareil étatique à respecter une certaine transparence de son action. Cependant, les abus dans l'usage du

secret sont assez fréquents. Ils y prennent une forme plus insidieuse : la « sur-classification » (« over-classification » en anglais).

Définition de la sur-classification

Cette pratique peut être définie comme la tendance, volontaire ou involontaire, d'une administration à user de niveaux de classification supérieurs à ce que requiert la nature des informations à protéger. Cette habitude a été mise en lumière et critiquée, pour la première fois, aux États-Unis en 1956 lors du rapport du Comité Coolidge à la Chambre des Représentants [1]. Ce rapport identifia deux défauts majeurs dans le fonctionnement du système de protection du secret américain : *« la sur-classification et des révélations volontaires d'informations non autorisées »*. Il insista notamment sur *« une tendance d'une partie des responsables du Pentagone à « jouer sûr » et à sur-classifier »*. Ce rapport parlementaire recommanda d'ailleurs l'adoption de sanctions disciplinaires contre la sur-classification et les erreurs de classification. Mais malgré ces mises en garde, le même défaut fut à nouveau dénoncé par le Président Nixon en 1972 à l'occasion de l'adoption d'un nouveau règlement sur la protection du secret [2] :

> *« le système de classification en vigueur aux États-Unis n'a pas réussi à respecter les standards d'une société ouverte et démocratique et a permis que trop de documents soient classifiés pour trop longtemps. »* [3]

Aujourd'hui, aux États-Unis, ce sujet de la sur-classification est à nouveau discuté en raison du changement du contexte international et de la disparition de la menace de l'espionnage soviétique. Un rapport du Pentagone de 1992 insistait déjà sur ce point :

> *« Concentrer l'effort sur les informations qui nécessitent réellement une protection n'est pas seulement une mesure de bonne gestion, c'est aussi un moyen de freiner la tendance au secret excessif. (...) [actuellement] trop de choses sont classifiées à un trop haut niveau. »* [4]

Des décisions concernant une réduction importante du nombre et des niveaux de classification ont, de ce fait, été adoptées par le Gouvernement américain.

Mais la sur-classification n'est pas le propre des seuls États-Unis. En Grande-Bretagne, le rapport Francks établi en 1972 pour étudier une éventuelle réforme de l'Official Secrets Act de 1911, estimait, lui aussi, qu'*« une vigilance constante contre la sur-classification est nécessaire »* et

---

[1] *US House of Representatives*, 85th Cong., 1st sess., House Committee on Governments Operations, Foreign Operations, and Government Information Subcommittee, Hearings, Part. 8, « Availability of Information from Federal Departments and Agencies », pp. 2133 à 2146.

[2] Executive Order n° 11652 du 8 mars 1972, publié au 37 *Federal Register*, n° 48 du 10 mars 1972, pp. 5209 à 5218.

[3] Exposé des motifs reproduit (avec le réglement n° 11652) dans : *US House of Representatives*, 92th Cong., 2d sess., House Committee on Governments Operations, Foreign Operations, and Government Information Subcommittee, Hearings, Part. 7, Mai 1972, « US Government Information Policies and Practices – Security Classification Problems involving Subsection (b) (1) of the Freedom of Information Act », pp. 2309 et s.

[4] Cité in « Pentagon to Overhaul Policies on Secrecy Procedures », *Defense News*, 14/20 septembre 1992, p. 6.

souhaitait que des mesures soient prises pour l'éviter [5]. De même, au Canada, le rapport de la *Royal Commission on Security* reconnut en 1969 qu'*« il y a une tendance – spécialement chez la plupart des jeunes fonctionnaires – à sur-classifier de manière à « jouer sûr ». Le rapport affirme plus loin que la sur-classification est un « problème habituel et général »* [6].

Le problème paraît donc inhérent à toutes les démocraties occidentales ouvertes et affecte aussi la France. Au point que le SGDN a dû préciser explicitement que :

> *« L'abus des classifications élevées est à proscrire, parce qu'il aboutit à un abaissement de la valeur attachée au secret. Il faut éviter également que l'autorité hiérarchique ne soit mise dans la position d'émettre un avis différent sur le caractère du document, ou que la juridiction de jugement ne soit conduite à estimer qu'il n'y avait pas lieu de tenir l'information secrète dans l'intérêt de la défense nationale et de la sûreté de l'État. Inversement, le désir d'éviter les contraintes de protection ne doit pas conduire à une sous-classification systématique. »* [7]

Lors d'un colloque de l'Institut de Criminologie en 1985, plusieurs témoignages de fonctionnaires confirmèrent d'ailleurs l'existence d'une pratique française de la sur-classification. Henri Dontenwille, ancien avocat général devant la Cour de Sûreté de l'État, expliquait ainsi que :

> *« le moindre document en matière de défense nationale, le déplacement d'un simple autocar, même pour un week-end de détente, possède la mention « Confidentiel-défense ». Vous n'avez plus un seul document sur lequel il n'y ait plus de tampon ! »* [8]

De même, le contrôleur général François Cailleteau, chef du Contrôle général des Armées, s'interrogeait tout haut sur le même thème :

> *« On peut en effet se demander si, dans le fond, ce qui est classé dans le « Confidentiel-défense » entre toujours dans les matières couvertes par le secret, et si ce classement ne crée pas quelquefois plus d'inconvénients que d'avantages. »* [9]

Et un ancien directeur de la DGSE n'hésita pas à affirmer :

> *« Mon appréciation de l'usage du « secret-défense » n'est pas limitée au cas de la DGSE. J'ai pu également avoir accès à de nombreux documents qualifiés de secrets et intéressant d'autres départements*

---

[5] Home Office, Departmental Committee on Section 2 of the Official Secrets Act 1911 (communément appelé « Rapport Franks »), Volume 1, *H.M.S.O.*, Cmnd. 5104, Septembre 1972, p. 59 et 60.

[6] Cité in Maxwell Cohen, « Secrecy in Law and Policy : The Canadian Experience and International Relations » in Thomas M. Franck & Edward Weisband (ed.), *Secrecy and Foreign Policy*, Oxford University Press, New York, 1974, p. 374.

[7] Cité par Pierre Péan, *Secret d'État – La France du secret, les secrets de la France*, Fayard, 1986, p. 40.

[8] *Ibid.*, p. 48. Également, notes de l'auteur.

[9] *Ibid.*, p. 48. Plus récemment, le Secrétaire général de la défense nationale reconnaissait devant une commission parlementaire que *« s'il est possible d'identifier, ici ou là, une certaine surclassification dans le domaine du « confidentiel-défense », on ne peut pas véritablement parler de dysfonctionnement des modalités de classification »* (audition de M^me^ Isabelle Renouard, *Sénat*, commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, rapport de M. Nicolas About, document n° 337, séance du 5 mars 1998, annexe 2, p. 46).

ministériels, ou des deuxièmes bureaux militaires. Je n'exagère pas en disant que les critères employés relèvent souvent d'une grande fantaisie, pour ne pas dire de la farce. »[10]

Enfin, le rapport de la commission parlementaire sur la simulation des essais nucléaires a – malgré une position d'ensemble largement favorable à la poursuite des essais nucléaires français – relevé en conclusion que

« Le secret-défense et la « sur-classification » qui caractérisent tout ce qui touche au nucléaire, l'extrême complexité et technique du nucléaire militaire, se sont souvent additionnés pour opacifier les démarches suivies en ce domaine. »[11]

Conséquences de la sur-classification

La sur-classification est donc une réalité largement reconnue et, derrière le caractère parfois quelque peu ridicule de certaines manifestations de ce que les anglo-saxons appellent le *« play it safe »* (ou encore le *« stamp game »*), cette pratique recèle plusieurs conséquences dangereuses et préoccupantes :

– l'excès de secret fragilise l'efficacité même du secret, car comme le soulignait H. Dontenwille, *« il est bien certain que la vue du sigle ne provoque plus aucune réaction et qu'il faut passer au « Très secret-défense » (et encore !) pour que l'on s'en inquiète.* »[12] Et un autre magistrat – américain – a exprimé la même analyse dans son opinion sous l'arrêt relatif aux *Pentagon Papers* (cf. *infra*) : *« Lorsque tout est classé secret, il ne reste plus rien de secret, car le système en vient à être négligé par les cyniques ou les sans-souci ou par être manipulé par ceux qui cherchent à se protéger ou à se promouvoir eux-mêmes* »[13] ;

– la sur-classification peut donner, à l'inverse, une crédibilité artificielle à des informations qui mériteraient d'être soumises à un examen critique. Le sociologue Georg Simmel a bien décrit – au début de ce siècle – ce phénomène : *« Ce secret, dont l'ombre couvre tout ce qui est profond et important, donne naissance à cette erreur typique : tout ce qui est mystérieux est essentiel et important.* »[14]

Clive Ponting, le haut fonctionnaire britannique acquitté en 1985 après avoir révélé à un parlementaire certains détails sur la guerre des Malouines, soulignait, pour sa part : *« Mon expérience me montre qu'il y a une dangereuse tendance à surévaluer les informations classifiées. Des analyses superficielles sur les projets politiques ou financiers de certains pays du Tiers Monde sont solennellement classées « Secret », voire « Top*

---

[10] Pierre Marion, *Le pouvoir sans visage – Le complexe militaro-industriel*, Calmann Lévy, 1990, p. 241.

[11] *Assemblée nationale*, Commission de la défense nationale et des forces armées, « Rapport d'information sur la simulation des essais nucléaires », présenté par M. René Galy-Dejean, dixième législature, séance du 15 décembre 1993, document n° 847, p. 59.

[12] Cité par Pierre Péan, *op. cit.*, p. 48.

[13] 403 US, extrait de l'opinion de Justice Stewart reproduit dans Saul K. Padover, *The Living U.S. Constitution*, Mentor Books, New York, nouvelle édition, 1983, p. 165.

[14] Georg Simmel, *Secret et sociétés secrètes*, réédition française : Circé, 1991, p. 45 ; cf. aussi sur le même sujet, Alain Dewerpe, *Espion – Une anthropologie historique du secret d'État contemporain*, Gallimard, 1994, p. 142.

Secret » et véritablement regardées comme significatives. Et pourtant des décisions importantes sont prises sur de telles informations. J'ai pourtant toujours pensé qu'en lisant les journaux, on obtenait de meilleures et de plus actuelles visions des choses. » [15]

Ce problème de la balance à maintenir entre informations secrètes et renseignement ouvert, est bien le lot commun de tout analyste de services de renseignement qui *« a tendance à surévaluer les informations clandestines, alors que l'interprétation intègre également des informations ouvertes, qui, moins durement gagnées, semblent avoir moins de valeur : c'est la prime au secret »* [16].

– la sur-classification induit des coûts et des contraintes administratives contre-productives [17]. Cela n'est pas négligeable lorsque l'on sait que les dépenses directes et indirectes liées à la sécurité des informations classifiées sont très importantes : aux États-Unis, des évaluations réalisées en 1972 avaient permis d'estimer à environ 200 millions de $ le coût annuel des mesures de classification (en y incluant les dépenses liées à l'habilitation du personnel) pour l'ensemble des quatre principales administrations américaines concernées par les dossiers secrets (Pentagone, Energie, Département d'État, NASA) [18]. Et, concernant les dépenses liées à l'application des règles de protection du secret de défense en milieu industriel, un rapport d'une association industrielle américaine évaluait en 1989 que le Pentagone y consacrait annuellement environ 13,8 milliards de $ [19];

– la sur-classification empêche qu'une information puisse faire l'objet d'un débat démocratique ou des contrôles administratifs et judiciaires normaux. Elle peut, dès lors, soustraire à la vigilance publique certains agissements contestables – voire délictueux – ou même priver certaines autorités d'éléments d'information nécessaires aux décisions qu'elles ont à prendre [20];

– la sur-classification à grande échelle détruit la confiance que le public et la presse peuvent avoir dans la légitimité des mesures de protection du secret. Elle favorise, à la fois, une perte de légitimité politique et un recours de plus en plus fréquent aux « fuites », c'est-à-dire aux révélations clandestines d'informations confidentielles par voie de

---

[15] Clive Ponting, *The Right To Know – The Inside Story of the Belgrano Affair*, Sphere Books Ltd, Londres, 1985, p. 207.

[16] A. Dewerpe, *op. cit.*, p. 251.

[17] L. Farago explique que la pratique hiérarchique complexe liée à la gestion rigoureuse des destinataires du secret (cf. *infra*) peut, dans certains cas, empêcher qu'une information de haut niveau parvienne à temps entre les mains des décideurs : il cite, à ce propos, le cas d'une information très importante relative aux intentions japonaises en fin 1944 qui ne parvint jamais jusqu'au Président Roosevelt (Ladislas Farago, *Les secrets de l'espionnage*, Presses de la Cité, 1955, pp. 115 et 116). À la veille du déclenchement de la guerre du Golfe, les analystes de la Jane's Soviet Defense Review avaient souligné les dommages que causeraient vraisemblablement à la capacité de manœuvre de l'armée Iraqienne l'excessive *« obsession du secret »* du président Saddam Hussein et de son entourage (cf. *Le Monde*, 26 septembre 1990).

[18] Cf. William S. Moorhead, « Operation and Reform of the Classification System in the United States », in Thomas M. Franck & Edward Weisband (ed.), *op. cit.*, p. 102.

[19] Rapport de l'Aerospace Industries Association, cité in *Defense News*, *op. cit.*, p. 6.

[20] L'un des spécialistes du renseignement allié durant la Seconde Guerre mondiale, le canadien Stephenson a, par exemple, critiqué l'usage abusif du secret dans le traitement de certaines affaires (les révélations du transfuge Gouzenko en 1946) et déclarait que *« la meilleure défense contre ce genre de trahison est la dénonciation publique. C'est la meilleure garantie contre les désinformations opérées par le KGB, le meilleur antidote contre la folie qui menace les institutions*

presse. C'est particulièrement le cas dans [illegible] analyses soulignent que le phénomène des fuites (« leaks ») est consubstantiel au système de protection du secret lui-même et constitue, pour les autorités politiques et administratives une arme de pression dans leurs luttes intestines :

> *« Les Présidents prennent des décisions secrètes dans le seul but d'effrayer une nation adverse lorsqu'ils les révèlent (...) Les services militaires conduisent des recherches secrètes sur les armements, dans le seul but de les faire connaître pour mieux accroître leurs budgets, apparaître supérieur ou inférieur à une nation étrangère, s'assurer le vote d'un parlementaire ou la faveur d'un industriel. (...) L'Armée fait filtrer des informations secrètes pour prouver sa supériorité sur le Marines Corps. Des membres du Gouvernement révèlent des secrets afin d'obtenir un soutien à leur politique ou pour favoriser le sabotage des projets d'un autre département... »* [21]

En Grande-Bretagne, d'une autre manière, le champ d'application excessif de l'ancien Official Secrets Act (abrogé et remplacé en 1989) a conduit plusieurs fonctionnaires à rompre le silence, ce qui a donné lieu à quelques affaires retentissantes : Sarah Tisdall en octobre 1983 (à propos d'informations sur l'arrivée de missiles de croisière américains sur une base britannique), Ian Willmore en novembre 1983 (à propos de projets gouvernementaux en matière sociale et de droit de grève) [22] et – surtout – Clive Ponting, haut fonctionnaire au ministère de la défense qui révéla en 1984 les conditions dans lesquelles le croiseur argentin Belgrano fut coulé durant la guerre des Malouines et fut finalement acquitté après un procès à sensations [23].

Mais nous avons aussi connu en France une affaire dont le déroulement illustre assez largement ces différents risques liés à la classification abusive d'informations qui n'auraient pas dû être couvertes par le secret de défense. Il s'agit de l'affaire dite des « avions renifleurs ».

Un cas français de sur-classification : les « avions renifleurs »

Dans cette affaire, l'établissement public ERAP (Entreprise de Recherches et d'Activités Pétrolières) a financé entre 1976 et 1979 et après accord du Président de la République le développement et les expérimentations d'un mystérieux procédé de détection des gisements d'hydrocarbures. Cette prétendue invention s'est révélée ensuite n'être finalement qu'une escroquerie montée par quelques aventuriers internatio-

---

du renseignement » (cité par William Stevenson, *L'affaire Gouzenko*, traduction française, Carrère, 1986, p. 40).

[21] Citation de Max Frankel, chef du bureau du New York Times à Washington (article publié dans le *New York Times* du 19 juin 1971), reproduite dans « The Medias and Government Leaks », *The Center Magazine*, Center for the Study of Democratic Institutions, Santa Barbara, septembre/octobre 1984, p. 49.

[22] Cf. notamment, Robert Pyper, « Sarah Tisdall, Ian Willmore, and the Civil Servant's "Right to Leak" », *Political Quarterly*, n° 56, janvier 1985, p. 72 et s.

[23] Cf. notamment, C. Ponting, *op. cit.*; Gavin Drewy « The Ponting Case – Leaking in the Public Interest », *Public Law*, été 1985, p. 203 et s.; Jean-Claude Sergeant, « Au nom du secret officiel – les suites de l'affaire Ponting en Grande-Bretagne », *Le Monde Diplomatique*, juillet 1985, p. 28.

naux. Elle a coûté à l'ERAP et à l'État français près de 800 millions de francs de pertes sans aucun résultat technique ou scientifique. Mais la divulgation de cette escroquerie en 1984 a révélé que le recours au secret de défense, décidé par les autorités gouvernementales, avait permis non seulement à l'État et à la compagnie nationale de dissimuler ce scandale, mais aussi aux escrocs de poursuivre plus longtemps leurs agissements sans être inquiétés.

On sait aujourd'hui – grâce notamment à un rapport parlementaire détaillé [24] – qu'à trois reprises, le caractère secret conféré abusivement aux informations relatives à cette affaire, a interféré avec la bonne gestion du dossier et avec la recherche ultérieure de la vérité.

La sur-classification originelle

À l'origine, les dirigeants d'Elf-ERAP (menacés par les « inventeurs » d'une vente du procédé à un concurrent américain si le secret absolu n'était pas respecté) ont obtenu de l'État-actionnaire que l'ensemble du dossier soit couvert par le secret de défense :

> *« le secret a été imposé par les inventeurs à Elf, sollicité par M. Guillaumat auprès du Président de la République, imposé par le Chef de l'État à son Premier ministre, imposé par le Premier ministre à l'appareil d'État. »* [25]

En janvier 1980, une réunion dans le bureau du Premier ministre confirma *a posteriori « l'intérêt capital que l'utilisation des procédés en cause présentait, en cas de succès, pour la défense nationale aussi bien que pour l'économie nationale »* et *« l'absolue nécessité de garder aux opérations conduites par l'ERAP le caractère secret, même à l'égard de son Conseil d'Administration et de ses autorités de tutelle »* [26].

Or, il est apparu ultérieurement que par leur nature même, les informations concernées et le sujet de la recherche n'étaient pas de nature à être couverts par le secret de défense. Le seul argument réellement invoqué pour soutenir la qualification de secret de défense était le fait que ce procédé de détection d'hydrocarbure à distance pouvait avoir des retombées en ce qui concernait la détection sous-marine. Mais, le directeur de cabinet du ministre de la défense confirmera aux parlementaires de la commission d'enquête que :

> *« dans 90 % des cas, c'est le ministère de la défense qui traite des procédés technologiques ayant une application militaire, ce qui aurait été le cas pour détecter des appareils submersibles. Mais ce procédé n'est jamais venu à la connaissance du ministère, du moins lorsque j'y étais. »* [27]

---

[24] Rapport de la Commission d'enquête chargée d'examiner les conditions dans lesquelles des fonds ont pu être affectés depuis 1976 à une invention scientifique susceptible de bouleverser la recherche pétrolière, *Assemblée nationale*, 1re session ordinaire de 1984-1985, nº 2418.

[25] Assemblée nationale, *op. cit.*, p. 78.

[26] « Compte-rendu de la réunion tenue le 22 janvier 1980 dans le cabinet de M. Raymond Barre, Premier ministre » (classé « Très Secret »), reproduit dans *Libération* du 4 janvier 1984, p. 26.

[27] Assemblée nationale, *op. cit.*, p. 530.

Cette mise à l'écart du ministre de la défense a été confirmée par l'audition de M. Buissonnet, alors président de chambre à la Cour des Comptes [28]. De plus, l'absence de lien avec la défense nationale a été établie en cours d'expérimentation lorsqu'en 1978 (c'est-à-dire un an avant la cessation du projet par Elf), la Délégation générale pour l'armement a émis un avis défavorable sur le dossier relevant que *« les informations qui ont été communiquées montraient le peu de sérieux des arguments évoqués pour motiver des applications militaires »* [29].

L'autre argument invoqué tardivement pour justifier le recours au secret de défense fut que ce dossier mettait en cause les relations de la France avec certains pays étrangers (ce que le Premier président de la Cour des Comptes, M. Chandernagor appela dans une lettre au Premier ministre de 1984, le *« secret international »* [30]). Mais comme le faisait remarquer le rapporteur de la Cour des Comptes dans son rapport du 21 janvier 1981, cet argument paraît

> *« d'autant plus illusoire que dès 1975-76, un certain nombre de personnalités européennes, pas toutes favorables à la France, ainsi qu'au moins deux chefs d'État (ou anciens chefs d'État) étrangers connaissaient l'existence du procédé de détection directe VDS. Il s'y ajouta début 1978, le Roi du Maroc. »* [31]

Finalement, il apparaît bien que dans tout cela, l'outil du secret de défense a été mobilisé à la demande expresse des dirigeants d'une entreprise (même si celle-ci est publique) pour protéger des intérêts privés (ceux des « inventeurs », plus tard identifiés comme des escrocs), et ce alors qu'aucun argument de fond ne justifiait une telle classification. C'est d'ailleurs la conclusion à laquelle est arrivée, de son côté, l'enquête de l'administration fiscale, comme l'a signalé au président de l'ERAP le ministre de Budget :

> *« le rapport de la Direction des Vérifications Nationales et Internationales (...) n'apporte – bien qu'il ait été établi après une enquête minutieuse et sur la base des renseignements fournis par l'entreprise elle-même – aucune clarté réelle, ni sur le caractère militaire ou paramilitaire des opérations en cause, ni sur la destination définitive réelle des sommes en cause. »* [32]

Nous sommes donc bien là devant une sur-classification caractérisée d'informations qui n'auraient dû être protégées que par le seul « secret des affaires ». Ceci semble d'ailleurs reconnu par les intéressés eux-mêmes, puisque d'après le rapport parlementaire déjà cité, *« les responsables d'Elf*

---

[28] Assemblée nationale, *op. cit.*, p. 535. À l'inverse, M. Buissonnet semble s'être trompé lorsqu'il affirme que *« juridiquement, la mention « secret-défense », très employée à l'époque, n'aurait pu être apposée que si les autorités chargées de la défense avaient été au courant »*, ce haut fonctionnaire paraît oublier qu'officiellement le secret de défense est une notion interministérielle, tout comme la défense nationale (en réalité, il faut sans doute voir là une nouvelle preuve du fait que – comme nous l'avons suggéré – le secret de défense est resté une notion assez restreinte aux aspects militaires et paramilitaires).

[29] Assemblée nationale, *op. cit.*, p. 83.

[30] Document n° 44, reproduit en annexe du rapport, Assemblée nationale, *op. cit.*, p. 553.

[31] Rapport confidentiel de la Cour des Comptes sur certaines opérations de l'Entreprise de recherches et d'activités pétrolières (*Rapport Gicquel*), 21 janvier 1981, reproduit intégralement dans *Libération* du 4 janvier 1984, p. 32.

[32] Courrier du 16 décembre 1983 reproduit dans *Libération* du 4 janvier 1984, p. 27.

la confidentialité qu'un secret au sens strict du terme » [33]. Mais la suite du déroulement de l'affaire a démontré les effets nocifs que cette surclassification originelle a produit.

Le contrôle limité de la Cour des comptes

Lorsqu'en janvier 1979 (c'est-à-dire six mois avant l'arrêt des expériences et la rupture des relations avec les « inventeurs »), la Cour des Comptes décida de mener une vérification sur ces activités de recherches, l'ERAP a fait connaître au Premier président de la Cour le caractère secret de cette affaire et cherché à dissuader cette juridiction d'entreprendre ses investigations. Ultérieurement, en janvier 1980, le Premier ministre a également demandé à la Cour *« de ne faire figurer aucune indication sur les opérations précitées dans des rapports ou documents appelés à une quelconque diffusion »* [34].

Finalement, un compromis fut trouvé qui consistait à ce que l'enquête sur les « avions renifleurs » soit menée selon les règles prévues pour la vérification des activités couvertes par le secret de défense et fasse l'objet d'un rapport confidentiel distinct de celui sur les comptes de l'entreprise [35].

Pour ce faire, la Cour s'appuya sur l'article 9, alinéa 2 de la loi du 22 juin 1967 (modifié depuis lors par la loi du 10 juillet 1982 créant les chambres régionales des comptes) qui prévoyait que :

> *« Lorsque les communications et auditions portent sur des sujets de caractère secret concernant la défense nationale, les affaires étrangères, la sécurité intérieure ou extérieure de l'État, ou sur des éléments confidentiels de la gestion industrielle, commerciale et financière des entreprises publiques, la Cour prend toutes les dispositions pour garantir strictement le secret de ses investigations et de ses observations. »*

La première conséquence de l'application de ce texte a été que ce rapport *« ne peut être considéré comme un « rapport particulier » sur les comptes et la gestion d'une entreprise publique au sens des dispositions de l'article 11 de la loi du 22 juin 1967 modifiée et de l'article 37 du décret du 20 septembre 1968 (...) Ainsi, les conditions de son élaboration et de son approbation, comme de sa transmission à son destinataire, confèrent à ce rapport qui traite d'éléments confidentiels de la gestion d'une entreprise publique le caractère d'une communication de la Cour au sens des articles 8 et 9 de la loi de 1967 »* [36].

Cela signifie que le rapport spécifique rédigé par le conseiller référendaire François Gicquel [37] n'a pas été délibéré en séance de la Cour, n'a pas été transmis au Procureur général près la Cour, que les responsables de l'entreprise n'ont pas été officiellement auditionnés et que ses conclusions n'ont pas été remises au ministre de tutelle. En effet, le rapporteur a dû agir de manière à ce que *« un secret absolu put être conservé tant*

---

[33] Assemblée nationale, *op. cit.*, p. 78.
[34] Réunion du 22 janvier 1980, reproduit dans *Libération* du 4 janvier 1984, p. 26.
[35] Cf. l'audition de M. Buisonnet in Assemblée nationale, *op. cit.*, p. 531 et s.
[36] Document n° 44, Assemblée nationale, *op. cit.*, p. 553.
[37] Rapport Gicquel, *Libération*, *op. cit.*, p. 11 à 33.

désignées, étaient informées, qu'à l'égard des ministères de tutelle » [38].

Tout au plus, le rapporteur a fait connaître oralement ses conclusions au Président d'Elf-ERAP et précise, en introduction de son rapport que *« si ces conditions – en particulier l'impossibilité de conserver ou reproduire les pièces écrites – ont ralenti ou compliqué le déroulement de l'enquête, le rapporteur a pu néanmoins s'entretenir aussi longuement que nécessaire avec toutes les personnes qu'il a souhaitées entendre et avoir accès, sinon à tous les documents possibles et souhaitables (car aucun dossier exhaustif n'avait été préalablement constitué), du moins à tous ceux dont il venait à apprendre ou dont il supposait l'existence »* [39].

Il est exact qu'à la lecture du rapport de M. Gicquel, l'on constate que celui-ci a pu identifier les aspects essentiels de l'escroquerie dont a été victime Elf-ERAP, en établir les responsabilités et en chiffrer de manière précise le préjudice financier. Cependant, le caractère secret de la procédure d'enquête et les conditions dans lesquelles il a été imposé suscite d'importantes réserves et a entraîné plusieurs conséquences néfastes :

– il paraît anormal que les résultats d'une enquête juridictionnelle approfondie aient pu être soustraits à la fois à la connaissance du Conseil d'administration du groupe Elf et au ministère de l'Industrie (M. Giraud était seulement au courant du projet à titre personnel, en raison de ses anciennes fonctions dans le domaine de l'énergie);

– comme le remarque le rapport parlementaire, l'attitude du Premier ministre enjoignant à la Cour le secret absolu, est surprenante et, d'une certaine manière, contraire au principe de la séparation des pouvoirs, car *« comment le Premier ministre peut-il ignorer qu'il n'entre pas dans les prérogatives du chef du Gouvernement de donner des directives à la Cour des comptes, juridiction dont l'indépendance est garantie par la loi ? »* [40];

– cette attitude est d'autant plus surprenante qu'en janvier 1980 – date où le Premier ministre convoqua les magistrats de la Cour des comptes pour leur rappeler la nécessité du secret – l'ERAP avait déjà découvert la supercherie et mis fin aux expérimentations et au contrat d'association avec les « inventeurs ». Il est donc clair qu'à cette époque, l'affaire ne relevait plus du secret de défense (puisqu'en réalité il n'y a aucun aspect technique réel intéressant la défense). D'où une alternative : soit, les dirigeants d'Elf ont omis d'informer le Premier ministre de cette issue peu glorieuse, soit les plus hautes autorités de l'État ont sciemment cherché à conserver sous le sceau du secret la vérité sur une opération dont la révélation était susceptible de donner lieu à un scandale;

– à partir de fin janvier 1981 où le Premier président de la Cour des comptes prend connaissance et remet au Premier ministre le rapport complet de M. Gicquel, il est encore plus anormal que rien n'ait été entrepris. En effet, ce rapport d'une part prouve l'escroquerie et, d'autre part, émet les plus grands doutes sur les incidences réelles de cette affaire

[38] *Ibid.*, p. 11.
[39] *Ibid.*, p. 11.
[40] Assemblée nationale, *op. cit.*, p. 85.

Or, rien n'intervient ni pour poursuivre les escrocs, ni pour que soit reconsidérées les mesures de classification et de confidentialité portant sur les documents relatifs à l'affaire et sur le rapport de la Cour lui-même. Seules des enquêtes fiscales furent diligentées en 1982 et 1983, mais toujours sous le sceau du secret;

– le rapport parlementaire précité fait, par ailleurs, remarquer que l'article 49 du décret du 20 septembre 1968 n'empêchait pas – au contraire – la Cour des comptes de rendre public le rapport, dès lors que le Premier ministre l'aurait transmis aux dirigeants d'Elf et *« une fois recueillies les explications et les réponses de l'entreprise »* [41].

Si le contexte politique du moment (à proximité d'une élection présidentielle) explique sans doute en partie cette inertie des pouvoirs publics, il n'en demeure pas moins que le secret imposé sur ce dossier a, d'une part, ralenti la réalisation de l'enquête (pendant plus d'un an) et la découverte de la vérité et, d'autre part, rendu impossible l'intervention d'organismes de contrôle et la prise de décisions palliatives.

La « disparition » du rapport Gicquel

Le dernier épisode de cette affaire est, lui aussi, révélateur, des méfaits d'une sur-classification voulue à l'origine et maintenue, encore plus abusivement, après que la vérité a été établie. Il s'agit de la « disparition » momentanée du rapport Gicquel entre janvier 1981 et décembre 1983.

Lorsque l'affaire est rendue publique dans la presse en fin 1983, le secrétaire d'État au budget affirme devant l'Assemblée nationale le 21 décembre 1983 que le rapport Gicquel n'a pas été retrouvé dans les archives de l'État et accuse de *« forfaiture »* l'ancien Premier président de la Cour des comptes pour l'avoir détruit. En effet, le 18 décembre 1982, M. Beck, ancien Premier président, interrogé par son successeur, avait reconnu dans une note interne que :

> *« deux exemplaires du rapport ont été remis en mains propres par mes soins le 30 janvier 1981 à M. Raymond Barre, auquel une audience avait été demandée à cette fin. Ce rapport n'a eu aucun autre destinataire, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur. Les exemplaires supplémentaires ont été détruits par moi-même par lacération, ainsi que le manuscrit de M. Gicquel »* [42].

Le 22 décembre 1983, l'ancien Président de la République, M. Giscard d'Estaing, produit alors un exemplaire du rapport devant les caméras de télévision, *« précisant qu'il l'avait fait rechercher dans les « archives de l'Élysée », c'est-à-dire, en fait, dans ses archives personnelles »* [43]. Et le lendemain, après un communiqué de M. Barre, un exemplaire détenu par celui-ci est remis au Gouvernement. Son contenu est alors rendu public

---

[41] Assemblée nationale, *op. cit.*, p. 87.

[42] Note manuscrite de M. Beck en date du 18 décembre 1982 (portant la mention « Très Secret ») reproduite dans *Libération*, *op. cit.*, p. 26.

[43] Jean Laveissière, « Le pouvoir, ses archives et ses secrets (À propos de l'affaire des avions renifleurs) », *Dalloz Sirey*, 1984, p. 63.

Mauroy le 2 janvier 1984.

Cette péripétie est intéressante, du point de vue qui nous intéresse, pour une double raison. Tout d'abord, elle montre que la classification secrète décidée à l'origine de l'affaire a continué à produire ses effets « post mortem ». C'est uniquement parce que le dossier lui avait été désigné comme relevant du *Très secret-défense* (ainsi qu'il l'indique lui-même dans sa note du 18 décembre 1982) que le Premier président de la Cour des comptes a fait en sorte qu'aucune trace du dossier ne demeure dans les archives de la Cour. De même, nous l'avons vu, c'est le caractère secret du dossier qui a empêché que le ministère de l'industrie soit destinataire du rapport. De ce fait, seuls les exemplaires remis à l'autorité politique (Premier ministre, qui en a transmis un exemplaire au Chef de l'État) subsistèrent.

Le deuxième aspect intéressant de cette prétendue « disparition » du rapport Gicquel a justement trait au sort réservé aux exemplaires remis à l'autorité politique. Les événements de fin 1983 ont montré que les deux exemplaires restant du rapport avaient été conservés à titre personnel par l'ancien Premier ministre et l'ancien Président de la République après qu'ils aient quitté leurs fonctions respectives en 1981. Cela relève, pour partie, du fait qu'en France il n'a jamais existé de règles très explicites concernant les documents personnels des responsables politiques [44] (aux États-Unis, en revanche, la coutume veut – par exemple – que les Présidents sortants fassent construire une bibliothèque en leur nom dans laquelle ils déposeront toutes leurs archives personnelles, afin qu'elles puissent être examinées par les historiens, dans la limite des règles sur l'ouverture des archives).

Mais, il faut noter également que le Président Giscard d'Estaing, qui a été le premier Président français à prévoir la remise aux Archives nationales des documents de l'Élysée concernant son mandat, a reconnu lors de son entretien précité à la télévision que *« pour des raisons de sécurité »*, les dossiers concernant la défense avaient été exclus du dépôt [45], au même titre que sa correspondance personnelle manuscrite. Autant dire que, dans cette conception, les documents relatifs à des secrets de défense détenus par le Président de la République (et, sans doute par extension, par le Premier ministre, responsable de la défense nationale) échappent aux règles prescrites par la loi du 3 janvier 1979 sur les archives, et ce malgré les dispositions prévues dans cette loi pour protéger le secret de défense et aménager un statut particulier aux archives de défense [46].

On voit bien, là encore, comment cette affaire – somme toute rocambolesque – illustre les dérives possibles liées à l'utilisation abusive des classifications. Dans ce dossier, il ne fait pas de doute que les motivations gouvernementales pour instaurer le secret ont été louables à l'origine (éventuelles retombées militaires, concurrence acharnée sur le marché pétrolier mondial, préservation des chances de croissance d'un grand groupe national), mais que rapidement ces justifications ont perdu

[44] Cf. J. Laveissière, *op. cit.*, p. 64.
[45] Intervention télévisée sur *Antenne 2*, le 22 décembre 1983.
[46] Cf. *supra*, chapitre 9.

a permis toutes les manipulations : retard probable dans la découverte de l'escroquerie, retard dans l'alerte des autorités publiques de tutelle, impunité très large accordée aux escrocs, silence entretenu par les autorités politiques pour éviter un possible scandale, et *in fine* un discrédit important sur les capacités de gestion et de contrôle de l'administration française ainsi que sur sa volonté de transparence.

DES USAGES CONTRAIRES À LA LIBERTÉ DE LA PRESSE

Dans une démocratie, toute tentative d'empêcher les citoyens d'accéder à une information qui leur est légitimement destinée débouche fatalement sur une limitation de la liberté de la presse.

Secret de défense et liberté de la presse en France

Juridiquement, il existe un lien entre les mesures de protection du secret et les règles juridiques régissant l'exercice des moyens d'information. Plusieurs dispositions législatives répriment, en effet, la divulgation par voie de presse d'informations secrètes.

En France, toute divulgation par voie de presse d'une information secrète est, en effet, constitutive d'une des infractions pénales généralement prévues pour réprimer la violation du secret de défense (nous verrons plus bas qu'il n'en va pas de la même manière aux États-Unis). Dans le Code pénal résultant de l'ordonnance de 1960, une telle publication relevait de l'article 76.3° qui punissait quiconque :

> *« sans intention de trahison ou d'espionnage... portera ou laissera porter à la connaissance d'une personne non qualifiée ou du public un tel renseignement, objet, document ou procédé* [qui doit être tenu secret dans l'intérêt de la défense nationale ou dont la connaissance pourrait conduire à la découverte d'un secret de la défense nationale], *ou en aura étendu la divulgation. »*

L'éventuel dépositaire du secret qui l'avait transmis au journaliste, relevait – lui – de l'article 75.2°. Et dans le cas où l'information publiée n'était pas secrète mais uniquement *« une information militaire, non rendue publique par l'autorité compétente et dont la divulgation est manifestement de nature à nuire à la défense nationale »*, le journaliste et le dépositaire étaient alors passibles des peines prévues à l'article 78.

Parallèlement, l'autorité préfectorale possédait un pouvoir de saisie judiciaire exceptionnel découlant de l'article 30 du Code de procédure pénale qui permettait au préfet, en cas d'urgence, de prendre :

> *« en matière de crimes et délits contre la sûreté de l'État (...) tous actes nécessaires à l'effet de constater les crimes et délits ci-dessus spécifiés ou requérir par écrit à cet effet les officiers de police judiciaire compétents. »*

Sur ce fondement, la saisie totale d'une publication pouvait être effectuée par l'administration au motif que des articles de publication

l'État. Mais ces saisies effectuées par l'autorité administrative en tant qu'*« associé à la police judiciaire »* [47] s'effectuaient sous le contrôle des juridictions, et ont fait plusieurs fois l'objet d'un tel contrôle, tant de la part du juge judiciaire [48] que du juge administratif [49].

Sur le fond, la situation juridique n'a pas beaucoup évolué avec l'entrée en vigueur du nouveau Code pénal. Le seul assouplissement concerne le fait que, désormais, un journaliste republiant une information secrète déjà divulguée, ne peut plus être poursuivi pour extension de la divulgation, alors que tel était le cas sous l'empire de l'ancien article 76.3°. Pour le reste, le nouveau Code pénal punit la divulgation par voie de presse d'un secret de défense des peines prévues aux articles 413-11.3° nCP [pour le journaliste, qui « *porte à la connaissance du public* (...) un tel renseignement »] ou 413-10.2 nCP [pour le dépositaire coupable « d'avoir (...) *laissé reproduire ou divulguer* le renseignement »] [50].

Lorsque la publication des renseignements (qu'ils soient secrets ou non) *« est de nature à porter atteinte aux intérêts fondamentaux de la nation »*, elle peut constituer, de plus, l'infraction prévue à l'article 411-6 qui sanctionne *« le fait de livrer ou de rendre accessible à une puissance étrangère, à une entreprise étrangère ou organisation étrangère ou sous contrôle étranger ou à leurs agents de renseignements* [des informations de cette nature] ».

À ces sanctions réprimant la publication d'un secret de défense ou d'une autre information intéressant les intérêts fondamentaux de la nation, la loi du 21 janvier 1995 a ajouté une nouvelle incrimination en introduisant dans la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse un nouvel article 39 sexies qui punit d'une amende de 100.000 F la révélation *« par quelque moyen d'expression que ce soit »* de l'identité de fonctionnaires appartenant à certaines unités de police, de gendarmerie ou des Douanes qui sont désignés par arrêtés ministériels *« et dont les missions exigent, pour des raisons de sécurité, le respect de l'anonymat »*. [51]

Par ailleurs, on a assisté récemment à une évolution significative en matière de pouvoirs de saisie. En effet, la loi du 4 janvier 1993 portant réforme de la procédure pénale a abrogé l'article 30 du Code de procédure pénale et avec lui les pouvoirs exceptionnels du préfet pour agir comme

---

[47] CA Paris, 22 février 1962 (2 espèces), TGI Seine, 8 mai 1963, *D.* 1964.231, note Maestre.

[48] *« Considérant que pour exonérer les préfets de la faute qui leur est imputée à raison du défaut d'urgence et de l'inexistence de l'infraction, il suffit de constater que, eu égard aux circonstances et aux écrits incriminés, l'atteinte à la sûreté de l'État était suffisamment apparente pour justifier l'action desdits préfets »* (CA Paris, 22 février 1962, SARL d'éditions et de publications de France-Observateur c/Agent judiciaire du Trésor, *D., op. cit.*, p. 232).

[49] *« Il résulte manifestement de l'ensemble des circonstances de chacune des affaires que les saisies litigieuses ont eu pour objet, non de constater des crimes ou délits contre la sûreté intérieure ou la sûreté extérieure de l'État et d'en livrer les auteurs aux tribunaux chargés de les punir, mais d'empêcher la diffusion dans le département d'Alger d'écrits insérés dans les numéros précités du journal susmentionné...* [annulation pour détournement de procédure] » (CE, 24 juin 1960, Société Frampar et Société France Éditions et Publications, Rec. 412, *RDP*, 1960.815, concl. Heumann).

[50] Dans ce sens, cf. le rapport sur le projet de nouveau code pénal par M. François Colcombet, Tome I, *Assemblée nationale*, neuvième législature, séance du 26 septembre 1991, document n° 2244, p. 80.

[51] Cf. *supra*, chapitre 4.

violation du secret de défense.

Enfin, la loi du 29 juillet 1881 sanctionne toujours la provocation aux crimes de trahison ou d'espionnage par voie de presse (art. 23 et 24). La question s'était posée il y a de nombreuses années de savoir si ces dispositions n'avaient été rendues caduques par le fait que le Code pénal punissait lui-même la provocation à commettre des crimes contre la sûreté de l'État [52]. La Cour de cassation a tranché en faveur du maintien en vigueur des dispositions de la loi de 1881 sur ce point, considérant de ce fait que la provocation par voie de presse à la trahison ou l'espionnage est sanctionnée par le Code pénal lorsqu'elle a été suivie d'effet, alors qu'elle n'est réprimée sur le seul fondement de la loi de 1881 lorsqu'elle n'a pas été suivie d'effet [53].

S'il est vrai, comme nous l'avons vu plus haut, que la doctrine classique des droits de l'homme a toujours accepté l'idée que les nécessités supérieures de la défense puissent déroger à l'exercice complet de la liberté d'expression [54], il n'en demeure pas moins que lorsque droit au secret et liberté de la presse s'opposent au point que l'exercice du métier de journaliste peut déboucher sur une infraction pénale majeure, nous sommes en présence d'un *« conflit aigu »* pour reprendre l'expression employée aux journées de Strasbourg en 1957 [55].

Si, en France, le conflit entre presse et pouvoir en matière de secret n'est quasiment jamais allé jusque devant la justice, en revanche, à l'étranger, plusieurs affaires judiciaires ont illustré les risques d'abus du secret à l'encontre de la liberté de la presse ou de l'édition. La plus célèbre a sans doute été celle dite des « documents du Pentagone » aux États-Unis. Mais elle a été suivie par d'autres affaires plus récentes, spécialement aux États-Unis et en Grande-Bretagne.

Le secret et la censure de la presse aux États-Unis

Les « Pentagon Papers »

L'affaire des documents du Pentagone opposa en 1971 le Gouvernement fédéral aux quotidiens *New York Times* et *Washington Post*, coupables à ses yeux d'avoir publié des extraits d'un ensemble de documents

---

[52] Dans le nouveau Code pénal, l'infraction de provocation n'est prévue que pour la provocation à commettre des infractions à l'encontre des intérêts fondamentaux de la nation (art. 411-11) et à désobéir à l'autorité militaire (art. 413-3). La provocation à commettre des atteintes au secret de la défense nationale n'est pas incriminée, sans doute du fait que ces atteintes ne constituent plus – à elle seule – les crimes d'espionnage ou de trahison (cf. *supra*).

[53] Cass. Crim., 24 mars 1955, Bull n° 177, Chronique in *Revue de Science Criminelle*, 1955, p. 537.

[54] En matière de restriction à la liberté de la presse justifiée par la protection d'un secret de défense, la Cour européenne des droits de l'homme a reconnu, dans un arrêt de 1995, la légitimité des mesures de saisie en ce *qu'elles « visaient sans contredit la protection de la sécurité nationale »* mais elle a, néanmoins censuré la décision dans ce cas d'espèce, estimant que l'information (en l'occurence, le contenu d'un rapport du service de sécurité intérieure néerlandais) avait déjà été rendue publique et avait donc perdue, de ce fait, son caractère secret (CEDH, *Vereniging Weekblad Bluf c./Pays-Bas*, 9 février 1995).

[55] Jacques Léauté (sous la dir.), *Secret militaire et liberté de la presse – étude de droit pénal comparé*, PUF, 1957, p. 65.

Mais sur la base du Premier amendement à la Constitution américaine – qui affirme que *« le Congrès ne fera aucune loi qui (...) restreigne la liberté de la parole ou de la presse... »* – la Cour Suprême considéra finalement inconstitutionnelle l'action du Gouvernement américain visant à interdire préventivement (*« prior restraint »*) la publication de ces documents [57].

Pourtant, la décision de la Cour Suprême n'a que partiellement réglé le problème de la compatibilité entre liberté de la presse et protection du secret aux États-Unis. Comme l'a dit justement le Professeur Benno Schmidt, elle est *« typique de ces « grands » dossiers constitutionnels dans lesquels la Cour règle le litige en laissant plus de questions en suspens qu'elle n'a apporté de réponses »* [58]. Certes, le fait que la Cour Suprême ait refusé au Gouvernement le droit d'interdire la publication des documents du Pentagone a frappé l'opinion dans la mesure où cela manifestait la puissance du pouvoir judiciaire américain et sa capacité à contrecarrer l'initiative gouvernementale y compris dans les domaines sensibles touchant à la défense et à la sécurité nationale. Mais les analystes de cette décision en ont tous fait ressortir le caractère limité et, paradoxalement, modéré.

La Cour s'est concentrée sur le fait de savoir si une interdiction préventive de publication était compatible avec l'application du Premier Amendement. Ce à quoi, elle a répondu que

> *« tout système d'interdiction préventive d'une opinion apparaît à cette Cour comme comportant une lourde présomption d'inconstitutionnalité. (...) Le Gouvernement a donc l'impérieuse obligation d'apporter la justification d'une telle interdiction.* [Les jugements des cours inférieures] *ont montré que le Gouvernement n'a pas rempli cette obligation.... »*

Il en résulte que, si la primauté du Premier Amendement est clairement réaffirmée, la Cour reconnaît cependant au Gouvernement la possibilité de restreindre la liberté de la presse pour des raisons liées à la sécurité nationale. La Cour constate seulement que dans le cas des *Pentagon Papers*, le Gouvernement n'a pas prouvé à la justice que leur publication aurait représenté un réel danger pour la sécurité nationale. A contrario, donc :

> *« Il est évident que la Cour admet que si un « préjudice grave et irréparable »* [était] *causé à la sécurité du pays par la publication de telle ou telle information, alors cette publication pourrait être interdite préventivement. Tel est le principe lourd de conséquences posé par la Cour même si celle-ci, en l'espèce, a donné satisfaction aux journaux. »* [59]

---

[56] Sur le déroulement de l'affaire et ses conséquences, cf. Jean Beauté, « Liberté de la presse et sécurité nationale : à propos de l'arrêt de la Cour Suprême relatif aux documents du Pentagone », *RDP*, Tome XC, 1974, n° 3, p. 721 et s.; Morton H. Halperin & Daniel N. Hoffman, *Top Secret – National Security and the Right to Know*, New Republic Books, Washington DC, 1977, p. 5 à 14 et p. 125 à 131.

[57] New York Times Co. v. United States et United States v. Washington Post, 403 US 713 du 30 juin 1971.

[58] Benno C. Schmidt Jr., « The American Espionage Statutes and Publication of Defense Information », in Thomas M. Franck & Edward Weisband (ed.), *op. cit.*, p. 180.

[59] J. Beauté, *op. cit.*, p. 785.

On peut aussi déduire indirectement [illegible] opinions des juges de la Cour que le pouvoir judiciaire a le droit de se faire sa propre opinion sur la nature du préjudice que la publication pourrait entraîner pour la sécurité nationale [60]. Pour le reste, le caractère très contradictoire des opinions exprimées par les juges a eu pour effet de laisser dans l'ombre deux aspects essentiels : l'applicabilité des lois sur la répression de l'espionnage ou les conséquences juridiques de la classification des documents.

1° La Cour n'a pas tranché sur le point de savoir si les lois sur l'espionnage pouvaient s'appliquer à ces révélations par voie de presse. En effet, le Gouvernement fédéral s'était gardé de poursuivre les deux journaux sur ce fondement, se contentant de leur interdire unilatéralement de continuer la publication. Mais le débat reste entier. D'un côté, une majorité de juges de la Cour s'est prononcée en faveur de l'applicabilité de l'*Espionage Act* à des publications journalistiques, ce qui constitue, *de facto*, une restriction législative à la liberté de la presse fondée par le Premier Amendement.

De l'autre, la plupart des auteurs pense, que *« l'histoire législative démontre clairement que le Congrès, malgré son utilisation d'un langage très large dans plusieurs articles, a choisi de ne soumettre la publication des informations militaires générales à aucune restriction. »* [61] En effet, lors de la discussion parlementaire sur l'*Espionage Act*, le Congrès avait rejeté tous les amendements introduisant une quelconque censure de la presse, et spécialement l'un d'entre eux qui permettait au Président de prohiber la publication de toute information *« relative à la défense nationale qui, à son jugement (...) pourrait être utile à l'ennemi. »* [62] Par ailleurs, on peut constater que la section 793 de l'*Espionage Act* n'utilise que le terme très général « communiquer », alors que les sections 797 et 798 (sections introduites ultérieurement et concernant des cas particuliers : photographies d'installations militaires, chiffre et communication) mentionnent spécifiquement la « publication », d'où il ressort que *« le Congrès était à même de distinguer et qu'il a parfaitement distingué entre publication et communication dans les diverses sections de l'Espionage Act. »* [63] Ce qui fait dire encore à B. Schmidt, qu'*« un magazine qui publierait de telles informations* [sur des mouvements de troupes ou de bâtiments militaires] *– même en les titrant « La Normandie sera envahie demain » – pour satisfaire simplement la curiosité de ses lecteurs (...), ne contreviendrait pas à cette loi. »* [64]

Le fait que seuls Anthony Russo et Daniel Ellsberg, les deux employés de la Rand Corporation suspectés d'avoir transmis les documents, firent

---

[60] Dans ce sens, J. Beauté, *op. cit.*, p. 772; Morton H. Halperin & Daniel N. Hoffman, *op. cit.*, p. 130.

[61] B. Shmidt, *op. cit.* Dans le même sens, Howard B. Homonoff, « The First Amendment and National Security : The Constitutionality of Press Censorship and Access Denial in Military Operations », *Journal of International Law and Politics*, New-York University, vol. 17, hiver 1985, n° 2, p. 380.

[62] H.R. 291, 65th Cong., 1st Sess., 55 Cong. Rec. 1763 (1917). On peut remarquer que cette formulation, refusée par le Congrès, est proche de celles de l'article 78.3° de l'ordonnance de 1939 et, surtout, de l'article 78 de l'ordonnance de 1960 en France.

[63] 403 US 721, extrait cité par J. Beauté, *op. cit.*, p. 780. Dans le même sens, B. Schmidt, *op. cit.*, pp. 187 à 190.

[64] B. Schmidt, *op. cit.*, p. 190.

tendrait également à étayer la thèse de l'inapplicabilité de la section 793 de l'Espionage Act aux publications de presse.

2° De la même manière, la Cour n'a pas cherché à établir si les documents en question étaient ou non classifiés. En réalité, lors du commencement de l'affaire, ils étaient tous classifiés « Top secret-sensitive » (le terme « sensitive » n'ayant d'ailleurs aucun statut légal) mais la plupart d'entre eux furent déclassifiés avant le début de l'instance devant la Cour Suprême, ce qui a fait dire que *« cette attitude n'a pu qu'affaiblir la crédibilité que l'on pouvait accorder aux affirmations du Gouvernement selon lesquelles la publication de ces documents mettrait en danger la sécurité du pays »* [66].

De ce fait, la Cour est restée silencieuse sur le point de savoir si elle s'estimait compétente pour apprécier, en toute indépendance vis-à-vis des arguments du Gouvernement, la pertinence de la classification imposée aux informations, comme elle avait semblé l'affirmer dans l'arrêt *US v. Reynolds* de 1953 [67] (à propos de documents relatifs à l'accident d'un avion militaire américain). C'est en 1973 que son arrêt *Environmental Protection Agency v. Mink, et al.* [68] vint contredire cette interprétation en affirmant que la Cour ne se reconnaissait pas le droit de remettre en cause l'opportunité d'une classification décidée par le Gouvernement. Mais le Congrès modifia alors en 1974 le *Freedom of Information Act* de façon à n'exclure du droit à communication que des documents :

> *« (A) qui sont spécifiquement autorisés selon les critères d'un Executive Order à demeurer secrets dans l'intérêt de la défense nationale ou de la politique étrangère et (B) qui sont, dans les faits, classifiés de manière appropriée au regard de cet Executive Order. »* [69]

Dès lors, l'ajout de cette seconde condition (B) a établi législativement, et sans ambiguïté possible, la compétence et l'obligation pour le juge de vérifier par lui-même la pertinence de la classification décidée par le Gouvernement, y compris en se faisant communiquer les documents classifiés eux-mêmes et en en étudiant le contenu à huis clos [70].

Le « Progressive case »

L'affaire *The Progressive* est intervenue en 1979 dans le domaine particulier des informations nucléaires, qui font l'objet d'un statut particulièrement rigoureux dans le cadre de l'Atomic Energy Act voté en 1946

---

[65] Cf. Leonard B. Boudin, « The Ellsberg Case : Citizen Disclosure », in Thomas M. Franck & Edward Weisband (ed.), *op. cit.*, p. 292.

[66] J. Beauté, *op. cit.*, p. 762.

[67] United States v. Reynolds, 345 US I, 8 (1953). Pour un commentaire, cf. « The Military and State Secrets Privilege : Protection for the National Security or Immunity for the Executive ? », *Yale Law Journal*, n° 91, janvier 1982, p. 571 à 573.

[68] Environmental Protection Agency v. Mink, et al., 410 US 73 (1973).

[69] The Freedom Of Information Act (as amended), 5 USC, par. 552 (b) (1).

[70] Cf. notamment le commentaire du Département de la Justice in *Freedom of Information Case List*, US Dpt of Justice, septembre 84 p. 245.

d'instaurer, pour ainsi dire, un secret *« de naissance »* [72], c'est-à-dire que la quasi-totalité des informations relatives à l'énergie atomique et aux armes nucléaires (*« toute donnée concernant la conception, la fabrication et l'utilisation des armes atomiques, la production de matériaux fissiles ou l'usage de ces matériaux fissiles dans la production d'énergie... »*) sont considérées comme « Restricted Data » dès leur apparition, sans qu'il soit besoin d'une décision de classification explicite de la part de l'administration.

Le journal *The Progressive* souhaitait publier une enquête relative au secret des programmes nucléaires américains. Cette enquête comportait quelques informations sur le processus de production des bombes thermonucléaires. Le Department Of Energy (DOE), averti, signala au journal qu'une certaine proportion des informations citées relevaient de la catégorie des « Restricted Data » et, de ce fait, lui demanda d'expurger son texte. Devant le refus du magazine, le Gouvernement obtint d'une Cour fédérale de district une injonction interdisant la publication [73].

Pour sa défense, le magazine avait repris notamment un argument déjà évoqué plus haut à propos des « Pentagon Papers » : à son avis, le texte de l'Atomic Energy Act n'interdisait explicitement que la « communication » des informations, et non leur « publication ». Mais la doctrine estime que, dans ce cas particulier, le terme de communication se rapportant essentiellement à des travaux scientifiques sous-entendait, dans l'esprit du Congrès, la publication (qui est le mode obligé de communication scientifique) [74]. L'argument ne fut donc pas retenu. Au contraire, le juge fédéral estima que les justifications du Gouvernement – confirmées par une expertise technique – établissait un risque pour la sécurité nationale, à savoir qu'une puissance moyenne pouvait trouver dans ces articles des informations lui permettant de développer plus facilement un armement nucléaire.

Ce n'est qu'après la fin du procès qu'il apparut que les informations censurées par le Gouvernement fédéral étaient disponibles au public dans des documents déclassifiés à la bibliothèque de Los Alamos depuis quatre ans.

Mais le plus important aspect de cette affaire est sans doute qu'en l'espèce, les informations qui ont été censurées étaient toutes issues de sources privées (un scientifique travaillant dans un laboratoire universitaire, un chercheur travaillant dans l'industrie, des recherches effectuées dans des bibliothèques publiques, ...). C'est, en effet, la première fois, que le Gouvernement américain obtint de restreindre la diffusion d'information

---

[71] 42 USC, par. 2014 à 2296 (1976). Pour un commentaire contemporain de son adoption, cf. James R. Newman, « Control of Information Relating to Atomic Energy », *Yale Law Journal*, Vol. 56, mai 1947, n° 5, pp. 769 et s.

[72] L'expression est de Mary M. Cheh, « The Progressive Case and the Atomic Energy Act : Waking to the Dangers of Goverment Information Controls », *George Washington Law Review*, vol. 48, janvier 1980, n° 2, p. 163.

[73] U.S. v. Progressive, Inc., 467 F. Supp. 990 (1979).

[74] Cf. M. Cheh, *op. cit.* pp. 191-192.

à savoir par l'Invention Secrecy Act, en matière de brevet [76]).

L'affaire Pelton

Plus récemment, le Gouvernement et la CIA ont fait pression en 1986 sur le Washington Post pour le dissuader de rendre public le fait qu'un employé de la National Security Agency, Ronald W. Pelton, avait vendu au KGB des informations technologiques secrètes sur plusieurs dispositifs américains d'écoute sous-marine. Ils s'appuyaient – d'après ce qui a paru dans la presse – sur des dispositions d'un texte législatif de 1950 prohibant la publication d'informations spécifiques relatives à l'interception et au chiffrement des communications secrètes [77]. Il s'agit, en réalité, de la première partie de la section 798 relative à la divulgation d'informations classifiées concernant le chiffre et la « communication intelligence » (COMINT) et qui – nous l'avons indiqué plus haut – est l'une des deux sections de l'Espionage Act qui incriminent explicitement la publication d'informations [78]. Là encore, il s'agissait d'une première dans l'histoire américaine car ce texte n'avait jamais été employé à l'encontre de la presse.

À la suite d'une intervention personnelle de M. Casey, directeur de la CIA – puis du Président Reagan lui-même – la direction du journal garda le silence sur ce dossier durant 19 jours et déprogramma les articles prévus sur le sujet. Ce n'est qu'après que la chaîne NBC ait évoqué l'affaire que le Washington Post a décidé de publier à son tour un article, qui ne précisait pas la nature technique des dispositifs trahis par Pelton, et dans lequel M. B. Bradlee, rédacteur en chef, expliquait qu'il *« était incapable de pleinement juger de la validité des objections de sécurité nationale avancées par les responsables »*, mais qu'il *« continue à croire que l'article original n'aurait rien révélé que les Soviétiques ne sussent déjà »* [79].

En résumé, les trois affaires américaines évoquées plus haut montrent qu'aux États-Unis :

– le conflit entre liberté de la presse et sécurité nationale est un conflit aigu et juridiquement incertain, en raison notamment du Premier Amendement, qui accorde à la liberté d'opinion et d'expression une protection supérieure (via l'exception d'inconstitutionnalité) à ce que nous connaissons dans les autres démocraties;

– ce conflit s'est accentué depuis une trentaine d'années, ce qui peut sans doute s'expliquer par les conséquences de la guerre du Vietnam (conflit qui a profondément détérioré le consensus civique de la société américaine) et les tendances « impériales » des présidences républicaines (notamment Nixon et Reagan);

– dans le cadre du Premier Amendement, le principe général demeure l'inconstitutionnalité de toute censure même si des circonstances exception-

[75] *Ibid.*, p. 167.
[76] 35 USC, par. 181 (modifié en 1976).
[77] Cf. *International Herald Tribune*, 22 mai 1986, p. 3; *Le Monde*, 23 mai 1986.
[78] USC, Title 18-Crimes and Criminal Procedure, Chapter 37-Espionage and Censorship, par. 798. Disclosure of classified information (a).
[79] International Herald Tribune, *op. cit.*, p. 3 (traduction des extraits, *Le Monde*, *op. cit.*).

titre dérogatoire l'exécutif pratique une censure préventive lorsqu'une publication pourrait avoir des conséquences graves pour la sécurité nationale ;

– ce principe semble renversé dans quelques domaines ultra-sensibles dans lesquels la loi a entendu exclure toute publication d'informations secrètes : les photographies de sites militaires, le chiffre et les communications, l'énergie et les armes nucléaires.

Le contre-espionnage et la presse en Grande-Bretagne

La Grande-Bretagne est également un pays dans lequel le conflit entre liberté de publication et sécurité nationale a toujours été présent. Il s'agit, en effet, à la fois d'une démocratie fort attachée à la sauvegarde des libertés publiques et d'une puissance internationale nantie d'une longue tradition de protection des secrets de défense (notamment au travers du fameux *Official Secrets Act* de 1911, qui ne fut réformé qu'en 1989).

Traditionnellement, le Gouvernement britannique règle les problèmes de confidentialité des informations de défense de manière informelle et pré-contentieuse avec la presse. Son principal instrument est le système de la « notice D ». Il s'agit d'une pratique sans base légale. Un comité, présidé par le sous-secrétaire d'État au ministère de la défense, réunit des hauts fonctionnaires et des représentants des médias britanniques. Ce comité émet des notes indiquant aux médias les types d'information que le Gouvernement ne souhaite pas voir publiés [80]. Il ne s'agit que de recommandations sans dispositif de sanctions automatiques et donc sans effet contraignant (ainsi la notice D diffusée en 1968 pour demander à la presse de supprimer certains détails relatifs à l'affaire Philby, n'a pas été suivie d'effets). Cependant, dans la pratique, il apparaît que lorsque les journaux s'adressent au Comité pour requérir son avis sur une information qu'ils envisagent de reproduire, l'éventuelle réponse positive du Comité les met quasiment *de facto* à l'abri de toutes poursuites judiciaires [81]. Ce système – par ailleurs très peu utilisé – a fait plusieurs fois l'objet de projets de réforme qui n'ont jamais abouti [82].

Quoi qu'il en soit, la notice D n'est qu'un outil partiel qui permet seulement à l'État d'intervenir en amont de certaines crises ou à un journal de se prémunir officieusement contre d'éventuelles poursuites. Ce dispositif n'est pas efficace contre des révélations inopinées (ce qui est souvent le cas en matière de journalisme d'investigation, domaine de prédilection des journalistes britanniques) ni vis-à-vis de médias politiquement engagés ou décidés à remettre en cause le statu quo. D'où certains litiges, pouvant déboucher devant les tribunaux.

---

[80] Cf. notamment, Rapport Franks, *op. cit.*, p. 29.

[81] Cf. Eric Barendt, « Prior Restraints on Speech », *British Journal of Administrative Law*, été 1985, p. 273.

[82] Cf. notamment Labour Party, *Freedom and the Security Services*, Londres, 1983, p. 11 ; également « The D Notice System – Observations presented by the Secretary of State for Defence », House of Commons Paper 773 Session 1979-80, *HMSO*, Cmnd. 8129, Londres, janvier 1981.

Ce fut le cas, par exemple, en 1979 dans l'affaire primitivement connue comme « l'affaire ABC » dans laquelle le Gouvernement engagea des poursuites sur le fondement de l'Official Secrets Act of 1911 contre deux journalistes (du *New Stateman* et de *Time Out*) et un ancien militaire [83]. Les deux journalistes étaient accusés d'avoir publié des informations confidentielles sur les activités d'interceptions de radiocommunication (Sigint) pratiquées par l'armée britannique, informations qui leur auraient été révélés par le troisième accusé, John Berry, qui avait servi dans les transmissions. Au cours du procès, la plupart des chefs d'accusation initiaux furent abandonnés et un incident de séance donna lieu à une « affaire dans l'affaire » : l'affaire du colonel B. Ce colonel spécialiste du Sigint fut cité à témoigner devant le tribunal afin d'éclairer la justice sur le caractère confidentiel des informations publiées. Il réclama le droit à garder l'anonymat et fut désigné par la Cour comme *« le Colonel B »*. Néanmoins, certains éléments de sa déposition publique (comme le nom et le numéro de son unité) permirent à des magazines de l'identifier et de publier son nom. Il s'ensuivit une poursuite pour *« contempt of court »* (infraction propre au droit britannique, qui punit un comportement de nature à nuire à l'action de la justice [84]), qui dégénéra en débat politique. D'abord reconnus coupables, les journaux ayant publié l'identité du colonel furent relaxés en appel par la Chambre des Lords [85] qui s'appuya sur le fait que le juge n'avait pas formellement interdit la publication du nom du témoin mais seulement autorisé celui-ci à ne pas le dévoiler oralement lors de sa déposition. Quant au jugement au fond sur les poursuites engagées contre les premiers accusés, il ne les condamna que légèrement et assortit les peines de *« conditional discharges »* (en quelque sorte, une forme de sursis).

L'affaire Spycatcher

Les plus fameuses poursuites judiciaires jamais engagées par le gouvernement britannique pour empêcher la publication d'informations confidentielles, furent certainement celles qui, entre 1986 et 1988, l'opposèrent devant les tribunaux australiens à M. Peter Wright, auteur du livre *Spycatcher* dans lequel il raconte ses souvenirs d'agent du contre-espionnage britannique (MI 5). Et ce procès fut suivi d'une seconde instance devant les tribunaux britanniques, qui opposa le Gouvernement aux journaux qui reprenaient le déroulement du procès australien (Observer, Guardian) ou publiaient des extraits des souvenirs de P. Wright (Sunday Times).

Deux problèmes différents ont été soulevés par ces procédures parallèles. En Australie, le Gouvernement britannique entendait empêcher la

[83] Cf. Patricia Kinder, « Sur la liberté de la presse en Grande-Bretagne – de l'affaire Sunday Times à l'affaire Harriett Harman ou les tribulations du contempt of court », *RDP*, 1983, n° 2, p. 303.

[84] Sur cette notion et son application dans les rapports de la justice avec la presse, cf. P. Kinder, *op. cit.*, p. 285 à 332.

[85] Attorney-General v. Leveller Magazine Ltd. [1979] I All ER 745.

informations relatives à ses anciennes activités qu'il s'était, par avance, engagé à ne jamais divulguer en vertu de l'Official Secrets Act [86]. Il s'agissait là d'une nouvelle forme du problème classique de l'obligation de secret imposée aux anciens fonctionnaires des services de sécurité, comme aux États-Unis dans les affaires *Marchetti*, *Snepp* ou *Agee* (cf. *supra*). L'affaire était cependant compliquée par le fait que l'*Official Secrets Act* britannique ne s'appliquant pas en Australie, lieu de résidence de P. Wright et de publication du livre, le Gouvernement britannique dut invoquer la nature contractuelle de l'engagement pris par l'auteur à l'époque de son engagement au MI 5. Les arguments de la défense portèrent donc sur deux aspects essentiels : d'une part démontrer le caractère non contractuel des engagements de P. Wright vis-à-vis du Gouvernement britannique; d'autre part établir que les informations incriminées dans le livre avaient été, pour l'essentiel, déjà publiées dans d'autres livres (notamment deux écrits par le journaliste Chapman Pincher [87], à partir de confidences de P. Wright et d'autres sources) et dans une émission de télévision (l'émission *« The Spy who Never Was »* produite en 1984 par Paul Greenglass pour Granada TV, dans laquelle témoignait P. Wright), qui n'avaient fait l'objet d'aucune poursuite.

L'avocat de P. Wright se fonda essentiellement, à ce sujet, sur une décision de la Haute Cour Australienne *Commonwealth v. Halifax* de 1981 dans laquelle il avait été décidé, à propos d'une poursuite du Gouvernement australien pour stopper la publication de documents diplomatiques, que le Gouvernement ne pouvait empêcher la publication d'informations que s'il pouvait établir que celles-ci demeuraient encore secrètes à la date de la poursuite et que leur divulgation causerait un réel préjudice [88].

Le jugement rendu le 13 mars 1987 donna raison à la défense et débouta le Gouvernement britannique de son action [89]. Il dénia tout caractère contractuel à la relation de P. Wright avec le MI 5 tout en considérant que celui-ci conservait une obligation générale de confidentialité, indépendamment de toute référence à l'Official Secrets Act. Mais c'est en évaluant l'opportunité de faire jouer cette obligation de confidentialité, qu'il estima que les informations en question ne la justifiaient plus :

> *« premièrement, (...) la plupart des informations contenues dans le manuscrit de M. Wright est déjà accessible au public, non seulement dans le Royaume-Uni, mais aussi ailleurs, dans des livres et d'autres documents qui ont été publiés depuis des années; (...) deuxièmement, il est difficile pour moi d'établir en vertu de quoi il peut être raisonnablement allégué que pourra avoir ou aura, selon toute probabilité, un effet préjudiciable à la sécurité nationale du Royaume-Uni, la*

---

[86] Cf. Malcolm Turnbull, *The Spycatcher Trial*, Heinemann Ltd, Londres, 1988 (récit détaillé du procès par l'avocat australien de P. Wright).

[87] Chapman Pincher, *Their Trade is Treachery*, Sidgwick & Jackson, Londres et *Too Secret Too Long – The great betrayal of Britain's crucial secrets and the cover-up*, Sidgwick & Jackson, Londres, 1984.

[88] Cette seconde condition s'apparente de près à l'état de la jurisprudence américaine initiée par la décision *New York Times Co. v. United States*, déjà citée.

[89] Cf. Malcolm Turnbull, *op. cit.*, p. 197 à 200.

publiques – relatives à des technologies d'au moins vingt ans d'âge et depuis longtemps obsolètes en raison des développements techniques modernes, ou relatives à des opérations – dont plusieurs ont échoué – qui se sont déroulées il y a au moins vingt ans. »[90]

Il affirma, par ailleurs, qu'il était dans l'intérêt public que soient révélées les preuves de certains crimes et trahisons[91]. À la suite d'appels successifs, l'affaire fut tranchée définitivement en juin 1988 par la Haute Cour d'Australie qui donna raison à P. Wright et condamna le Gouvernement britannique pour avoir essayé de faire appliquer indirectement les lois pénales britanniques par les tribunaux australiens[92].

Parallèlement, les poursuites engagées au Royaume-Uni même contre trois organes de presse donnèrent des résultats variables. L'Observer et le Guardian furent relaxés par le juge de première instance, puis par la Chambre des Lords, pour avoir rendu compte du déroulement du procès en Australie, et ce, y compris, lorsqu'étaient évoquées à cette occasion les allégations de P. Wright. Il y avait, en effet, un intérêt public qui s'attachait à la connaissance de ces allégations et les Lords ont estimé, par ailleurs, que la disponibilité du livre (aux États-Unis notamment) avait enlevé tout caractère secret à ces allégations. En revanche, le Sunday Times fut reconnu coupable d'avoir commencé la reproduction en feuilleton du livre dans la période précédent sa disponibilité à l'étranger. Il ne fait guère de doute que les revers judiciaires infligés dans cette affaire à la position du Gouvernement Tatcher, ajoutés aux remous importants provoqués par l'affaire Ponting en 1984 (cf. *supra*) ont contribué fortement à deux réformes législatives intervenues en Grande-Bretagne en 1989 : celle de l'*Official Secrets Act* et l'adoption du *Security Service Act*, qui a donné pour la première fois un statut légal au service de contre-espionnage britannique.

DES USAGES VISANT À FREINER L'ACTION DE LA JUSTICE

En France comme dans d'autres États démocratiques, le secret de défense peut aussi devenir parfois le moyen ultime de défense qu'utilise un gouvernement pour tenter d'enrayer l'action de la justice lorsque celle-ci s'attaque à certains dossiers « sensibles » susceptibles de remettre en cause des vérités officielles, et en particulier lorsque celles-ci ont trait aux opérations ou aux méthodes de renseignement et de contre-espionnage.

---

[90] Extrait cité par Malcolm Turnbull, *op. cit.*, p. 199.

[91] La principale allégation contenue dans Spycatcher (ainsi que dans les deux livres de Chapman Pincher) concerne la supposée trahison d'un ancien patron du contre-espionnage au profit des Soviétiques : Roger Hollis, qui fut directeur général du MI5 entre 1956 et 1965 (cf. Peter Wright, *Spycatcher*, Viking Penguin, New York, 1987, traduction française sous le même titre, Robert Laffont, 1987).

[92] L'affaire a pris, sur ce point, une tournure intéressante du point de vue du droit international public : dans quelle mesure une nation peuvent-elle s'assurer contre des publications ou des divulgations de ses secrets commis sur le territoire d'un pays étranger, même allié ? Il semble que la solution soit dans des dispositions législatives spécifiques, comme celles existant en droit français au profit des nations alliées et dans un rapprochement des législations nationales. Sur cet aspect de l'affaire Spycatcher, cf. Malcolm Turnbull, *op. cit.*, p. 214-215.

L'affaire Luchaire

Dans le déroulement du scandale relatif à des exportations clandestines de munitions vers l'Iran imputées à la société Luchaire et révélées par la presse en janvier 1986, l'usage indirect du secret de la défense nationale par le ministère de la défense a joué un rôle important et a empêché la justice de faire toute la lumière sur ce dossier.

Dans le cadre de l'instruction ouverte en mars 1986 (sur plainte du ministre de la défense), le juge d'instruction Legrand n'a pu, dans un premier temps, se faire communiquer le rapport d'enquête administrative établi par le contrôleur général des Armées Barba sur cette affaire [93] du fait que ce rapport était classifié *Confidentiel-défense*. Il dut en demander la « déclassification » au ministre de la défense de l'époque, M. André Giraud – d'ailleurs commanditaire du dit rapport. Après en avoir reçu pour information une copie, sans pour autant que celle-ci perde sa classification, le juge demanda une nouvelle fois au ministre de la défense une déclassification totale du document pour en permettre l'exploitation dans le cadre de la procédure judiciaire. Le ministre donna alors son accord et déclassifia le document qui fut publié dans la presse [94].

Mais le cours de la justice dans cette affaire fut finalement interrompu le 16 juin 1989 par une ordonnance de non-lieu rendue par le juge d'instruction Legrand après des réquisitions en ce sens du parquet de Paris. Cette décision de non-lieu avait été prise pour différentes raisons, dont la plupart était liées à la mauvaise volonté mise par l'Administration – et particulièrement le ministère de la défense, pourtant partie poursuivante – pour aider la justice dans son travail. Tandis que la Direction générale des Douanes estimait – contre toute vraisemblance – qu'il n'y avait pas à ses yeux d'infractions douanières commises dans cette affaire, le ministère de la défense avait, d'une part, considéré qu'il n'était *« pas possible (...) de donner un avis favorable à des poursuites contre des militaires »* [95] et, d'autre part, se contentait de transmettre au juge des photocopies des faux certificats de destination finale (alors que pour poursuivre sous l'incrimination de faux en écriture, la justice aurait du avoir accès aux originaux) [96].

Même si cela n'est pas apparu officiellement dans les attendus de ce non-lieu, la plupart des commentateurs de cette décision (qui fut critiquée comme une dérobade juridique et un triomphe de la raison d'État) mirent en cause l'utilisation abusive du secret de défense pour empêcher la

---

[93] Ce rapport faisait le compte-rendu des déclarations faîtes au CGA Barba par tous les principaux protagonistes de l'affaire et formulait une appréciation argumentée des responsabilités (cf. son texte publié – sans notes de bas de page, ni annexes – par *Le Figaro* du 4 novembre 1986, et pour la déclaration de M. Dubos, *Le Figaro* du 10 novembre 1986).

[94] Sur le processus de déclassification, cf. les explications d'André Giraud devant l'Assemblée nationale, *Le Figaro*, 5 novembre 1986.

[95] Réponse de M. André Giraud au juge Legrand le 28 novembre 1987, citée par *Le Monde*, 18/19 juin 1989.

[96] M. Jean-Pierre Chevènement, ministre de la défense au moment du non-lieu, a déclaré : *« Les informations qui nous ont été demandées ont été transmises (...). Aux demandes qui ont été faites par le colonel de gendarmerie chargé de la commission rogatoire, il a été répondu en effet par la production de photocopies. En effet, les documents qui intéressent ce genre d'affaire – l'exportation d'armes – couvrent d'autres affaires dont la justice n'a pas à connaître »* (déclaration sur RTL le 21 juin 1989, citée par *Le Monde*, 22 juin 1989).

de la République de Paris, M. Pierre Bézard – auteur des réquisitions de non-lieu [97] – parle simplement du *« silence gardé par le ministère de la défense à ma demande concernant la position qu'il entendait prendre dans cette affaire »* [98].

En revanche, le Premier ministre de l'époque, M. Michel Rocard, n'hésita pas à mettre en avant le secret de la défense nationale dans cette affaire :

> *« La tradition du ministère de la défense a toujours été de demander le secret-défense pour l'exportation de matériel militaire depuis le XIX^e siècle. (...) le refus de réponse aux incriminations judiciaires avait été donné par André Giraud, ministre de la Défense de 1986 à 1988. M. Chevènement a confirmé cet ordre. Peut-être le monde changeant, faudra-t-il que, en France ou ailleurs, le ministère de la Défense devienne plus transparent (...). Le secret-défense existe tout de même. Ce n'est pas nous qui l'avons inventé. Voilà la réalité de l'affaire Luchaire. »* [99]

Le rapport sur les « Irlandais de Vincennes »

En mars 1986, le journal *Le Monde* révéla l'existence et dévoila la teneur d'un rapport de l'inspecteur général de la gendarmerie, le général Boyé, établi en juin 1983 à l'issue d'une enquête de commandement ordonnée immédiatement après l'arrestation à Vincennes de trois supposés « terroristes » irlandais par le Groupement d'Intervention de la Gendarmerie Nationale, arrestation dont les conditions et le bien-fondé furent – par la suite – fortement contestées et donnèrent lieu à la fameuse affaire des « Irlandais de Vincennes » [100]. La partie essentielle de ce rapport était classifiée « secret-défense » et n'avait pu, de ce fait, être communiquée au magistrat instructeur. Les journalistes, auteurs de cette révélation, écrivaient à ce sujet :

> *« À la lecture des principales citations que nous publions, extraites de cette partie classée « secret-défense », on s'apercevra aisément que la révélation de ce document ne menace en rien la défense nationale. Le secret paraît ici d'opportunité, destiné à « couvrir » des responsables et à cacher la vérité. »* [101]

Ce même rapport Boyé, avait été activement réclamé à la hiérarchie militaire par l'un des officiers de gendarmerie impliqué dans l'affaire, le commandant Beau. Ayant essuyé finalement de la part de la Direction de la gendarmerie nationale un refus accompagné d'une réponse pour le

---

[97] M. Pierre Bézard a reconnu ultérieurement avoir rédigé ces réquisitions sur ordre du Ministère de la Justice (cf. son témoignage in Laurent Greilsamer & Daniel Schneidermann, *Les juges parlent*, Fayard, 1992).

[98] Cité par *Le Monde*, 22 juin 1989.

[99] Déclaration de M. Michel Rocard le 25 juin 1989, citée par *Le Monde*, 27 juin 1989.

[100] Sur les développements judiciaires de cette affaire, cf. notamment, Edwy Plenel, *La part d'ombre*, Stock, 1992, réédition Gallimard 1994, pp. 33 à 85; Jean-Michel Beau, *L'honneur d'un gendarme*, Éditions Sand, 1989. Cf. également, *infra*.

[101] « Un rapport secret révèle, dès 1983, la responsabilité de MM. Prouteau et Barril », *Le Monde*, 5 mars 1986.

n'a pas lieu d'exister » [102]), il saisit la Commission d'Accès aux Documents Administratifs (CADA) qui rendit un avis négatif à sa demande de communication [103], après que le ministre de la défense lui ait confirmé le caractère classifié de ce document et ait – suite à un échange de courriers avec la Commission – autorisé un inspecteur de la CADA habilité *Secret-défense* à venir sur place constater l'existence de cette classification, lequel inspecteur considéra dans son rapport qu'une des parties du rapport justifiait sa classification du fait qu'elle concernait la lutte antiterroriste [104].

L'affaire des écoutes de la cellule de l'Élysée

Après la publication le 4 mars 1993 de documents démontrant l'existence d'écoutes administratives réalisées à l'encontre du journaliste du Monde, Edwy Plenel [105], une procédure judiciaire fut engagée le 19 mars et confiée au juge Valat. Parallèlement, le Premier ministre Pierre Bérégovoy saisit la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité (CNCIS) d'une « *mission temporaire d'enquête* » portant sur les documents publiés par la presse relativement aux écoutes effectuées en 1985 et 1986 à l'encontre de M. Plenel. Cette commission alors récemment instituée (cf. *infra,* chapitre 11) rencontra dans ce dossier les premières difficultés de son action. En effet, les responsables de la cellule antiterroriste de l'Élysée (sur cette entité, cf. *infra*) choisirent d'opposer le secret de défense aux investigations de la justice en la matière, mettant la CNCIS dans une situation difficile [106].

En effet, le juge d'instruction Valat, chargé du dossier pénal, a souhaité entendre M. Paul Bouchet, président de la CNCIS, le 1er décembre 1993, pour que celui-ci lui fournisse des informations sur les résultats de son enquête. M. Bouchet refusa alors au motif que celle-ci était couverte par le secret de la défense nationale [107]. Devant cette attitude du président de la Commission, les avocats des parties civiles demandèrent directement au Premier ministre la levée de ce *Secret-défense* [108] qui empêchait la justice pénale de s'informer complètement

---

[102] Jean-Michel Beau, *op. cit.*, p. 233; E. Plenel, *op. cit.*, p. 62.

[103] Cf. avis Beau, 20 février 1986.

[104] Cf. Pierre Péan, *op. cit.*, pp. 39 et 40 (il reproduit notamment des extraits de la lettre de la CADA au ministre de la défense); cf. également E. Plenel, *op. cit.*, p. 62. Le requérant – le commandant Beau – affirme, pour sa part, avoir appris ultérieurement *« que le rapporteur de la commission (dûment habilité à accéder au secret-défense) a bien été reçu au cabinet du ministre, mais a dû se contenter, à défaut de pouvoir lire personnellement le document, des explications verbales qui lui ont été généreusement fournies »* (J.-M. Beau, *op. cit.*, p. 256).

[105] On connaît aujourd'hui la version officielle de l'Élysée : E. Plenel aurait été écouté suite à la publication en 1985 par ses soins dans le quotidien Le Monde de documents provenant de la source Farewell (cf. *supra*) qui lui avaient été transmis par le préfet Yves Bonnet, lequel fut chassé de la DST pour cette même raison (cf. Gilles Ménage, *L'œil du pouvoir – Tome 1 : Les affaires de l'État (1981-1986)*, Fayard, 1999, p. 420).

[106] *« En ce qui concerne la question plus précise de savoir si la cellule a demandé des écoutes, j'estime être lié par le secret-défense et ne pas pouvoir répondre en l'état, tant que je n'ai pas été délié de ce secret par le Gouvernement, et plus particulièrement par le Premier ministre »* (réponse de Gilles Ménage, citée in E. Plenel, *op. cit.*, p. 445).

[107] Cf. *Le Monde*, 4 décembre 1993.

[108] Cf. *Le Monde*, 20 janvier 1994.

était ainsi bloquée : d'un côté, M. Bouchet faisait application de l'article 13 de la loi de 1991 et de la règle constante selon laquelle une autorité administrative compétente doit opposer le secret de la défense nationale à toute juridiction dès lors que la réponse aux questions de la justice conduirait à compromettre ledit secret (cf. *supra*) ; de l'autre, le mutisme total auquel semblait devoir s'astreindre la Commission pouvait lui faire perdre une grande partie de sa légitimité auprès de l'opinion et du Gouvernement.

Le second rapport annuel de la Commission en 1994 a été l'occasion pour la CNCIS de tenter de sortir de cette impasse en proposant une distinction entre ce qui, dans cette affaire, concernait le GIC et ce qui n'avait trait qu'à la seule cellule de l'Élysée : concernant le GIC – organisme officiel placé sous l'autorité du Premier ministre – la CNCIS a considéré que :

> *« la légitimité de la protection de ce service au titre du secret de défense résulte de la mission même qui est la sienne. Il n'est donc pas du pouvoir de la CNCIS de porter atteinte à cette protection en faisant publiquement état de renseignements qui ne lui ont été fournis que sous couvert du secret-défense, sauf déclassification de ces renseignements par le Premier ministre »* [109].

A contrario la cellule ne disposant pas d'une telle mission et n'ayant eu qu'une existence temporaire, la Commission s'estima implicitement autorisée à rendre public ses conclusions à son sujet sans compromettre de secret de défense.

Cette distinction organique qui permit à la CNCIS de s'exprimer au moins succinctement sans pour autant obliger le Premier ministre à lever formellement le secret-défense, a été ultérieurement confirmée par les lettres que M. Balladur a adressé le 21 février 1994 au juge Valat dans lesquelles il précisait que, d'une part, il avait donné son accord à la publication dans le rapport 1993 de celles des conclusions de l'enquête *« qui ne requéraient pas de ma part la levée du secret-défense »* et que, d'autre part, la cellule de l'Élysée *« n'a jamais été placée sous l'autorité du Premier ministre et qu'aucune disposition réglementaire particulière n'a conféré au chef du Gouvernement une quelconque responsabilité dans son fonctionnement et dans la protection du secret de ses activités »* [110].

Dans ce cadre juridique étroit, la CNCIS donnait son sentiment profond sur la réalité des activités illicites reprochées à la cellule élyséenne. L'enquête de la commission *« a en tous points confirmé la gravité (des) dysfonctionnements concernant tant l'utilisation du contingent de 20 lignes dont la cellule bénéficiait au GIC depuis août 1982 que l'organisation du centre informatique dont elle disposait, rue de l'Élysée, depuis 1983 »*. Selon la CNCIS, la cellule n'a jamais respecté la procédure alors en vigueur concernant le recours aux écoutes administratives. Le rapport signalait encore, à propos de la cellule, qu'il est *« constant que, se prévalant de la responsabilité particulière qui était la leur dans la lutte antiterroriste et de*

[109] CNCIS, *2e rapport d'activité 1993*, La Documentation française, 1994, p. 23.
[110] Cf. *Le Monde*, 16 mars 1994.

mal toute entrave à leur action et acceptaient difficilement les contraintes auxquels ils auraient dû rester soumis ». Ainsi, la CNCIS venait-elle apporter indirectement son témoignage à la justice sans pour autant sortir de la réserve et du secret que lui impose la loi, réalisant ainsi ce que l'on peut considérer comme *« un compromis juridique subtil entre nécessités de la justice et protection du secret »* [111].

Cela n'a pas empêché pour autant la procédure de se poursuivre et les parties civiles de réclamer une plus grande transparence et un plus grand accès de la justice aux informations de la cellule et du GIC. La plupart des témoins et des personnes mises en examen (comme MM. Ménage et Prouteau) continuèrent, en effet, à invoquer également le secret de défense [112]. Cela amena donc le juge Valat a demandé au nouveau Premier ministre, M. Lionel Jospin, qu'il lève le *Secret-défense* sur les interceptions effectuées par le GIC pour le compte de la cellule, mais le Premier ministre refusa une telle levée globale du secret [113], préférant un processus de déclassification au cas par cas après examen de chaque document. De son côté, M. Ménage annonça son intention de *« s'affranchir »* du secret de défense afin d'être en mesure de répondre aux questions de la justice et d'assurer sa défense [114].

Finalement, seuls certains documents relatifs aux écoutes furent officiellement déclassifiés. L'un d'entre eux – dont la déclassification avait été demandée par M. Bouchet lui-même – concerna une écoute réalisée à l'encontre du capitaine Barril et dont le contenu révélé par la presse semble le désigner comme l'auteur des premières fuites concernant les écoutes de l'Élysée [115]. De même, après la découverte de différents documents d'archives de la cellule retrouvés en 1997 dans un garage appartenant à Christian Prouteau [116], Alain Juppé, alors Premier ministre autorisa le 27 mai 1997 la DST à remettre à la justice l'essentiel de ces documents, à l'exception de quelques-uns jugés trop confidentiels.

En revanche, la nouvelle commission consultative du secret de la défense nationale (sur cette commission instituée par la loi du 10 juillet 1998, cf. *infra*, chapitre 11) donna finalement un avis défavorable à la déclassification des autres informations demandées par le juge Valat à M. Jospin [117].

L'affaire Matrix Churchill

Le procès des responsables de la société britannique Matrix Churchill à Londres en 1992 a illustré – d'une manière assez similaire à celle

---

[111] Bertrand Warusfel, « Le deuxième rapport de la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité », *Droit et Défense*, 94/3, p. 48.

[112] D'après M. Ménage, celui-ci aurait opposé le secret de défense après que le Premier ministre d'alors, M. Balladur et son ministre de l'Intérieur, M. Pasqua, lui en ait donné l'instruction (entretien avec G. Ménage, *Le Point*, 7 septembre 1996, p. 41).

[113] Cf. *Le Monde*, 1er avril 1998.

[114] *AFP*, 9 avril 1997.

[115] Cf. *Le Monde*, 29 mars 1996; *AFP*, 28 mars 1996.

[116] Cf. notamment, *L'Express*, 10 avril 1997, p. 26.

[117] Commission consultative du secret de la défense nationale, avis n° 99-02 et n° 99-03 du 28 mai 1999, *JORF*, 13 juin 1999, p. 8681.

judiciaires fâcheuses qui pouvaient résulter de l'usage trop extensif de la confidentialité de certains documents relatifs au contre-espionnage dans le cours d'une procédure contentieuse.

Dans ce dossier, la justice britannique poursuivait les trois dirigeants d'une société contrôlée par des intérêts iraqiens pour exportations illicites vers l'Iraq de machines-outils à double usage (civil et militaire) en violation de l'embargo britannique imposé à partir de 1985 [118]. Les trois accusés invoquaient pour leur défense le fait que les autorités gouvernementales et le service de renseignement britannique (le MI 6) étaient parfaitement informés de ces exportations et n'avaient rien tentés pour les en dissuader. Mieux encore, il est apparu au cours de l'instruction que deux des trois accusés (dont le directeur général de l'entreprise lui-même) étaient depuis l'origine des informateurs du MI 6 chargés d'infiltrer les réseaux clandestins d'approvisionnement de l'Iraq.

Or, face à la demande des avocats de la défense de faire produire en justice les documents prouvant la connaissance qu'avaient le Gouvernement et le MI 6 des exportations litigieuses, quatre ministres du Gouvernement britanniques ont rédigés et signés des certificats demandant à la justice d'empêcher la révélation publique de ces documents au nom de ce que le droit britannique appelle le *« Public Interest Immunity »* (PII, ou Immunité dans l'intérêt public) [119].

Cette procédure de *« Public Interest Immunity »* – anciennement connue sous le nom de *« privilège de la Couronne »* (Crown Privilege) – permet aux autorités publiques de faire valoir devant une juridiction l'intérêt public supérieur qui peut s'attacher à la sauvegarde de la confidentialité de certaines informations concernées par le litige en question [120]. Cet instrument de protection de la confidentialité de certaines données publiques sensibles est proche par sa philosophie du fameux et très contesté *« privilège de l'exécutif »* invoqué parfois par le Gouvernement fédéral américain [121].

Dans l'affaire Matrix Churchill, le Gouvernement britannique chercha à faire jouer cette immunité pour trois catégories de documents : quelques documents provenant d'un informateur clandestin (catégorie A), des documents interministériels relatifs aux discussions préalables à l'attribution des licences d'exportation (catégorie B) et des documents en provenance des services de sécurité (catégorie C) [122]. Le juge refusa d'accorder le bénéfice de la confidentialité à la catégorie B (pour laquelle le Gouverne-

---

[118] Sur l'ensemble de cette affaire, cf. Ian Leigh, « Matrix Churchill, Supergun and the Scott Inquiry », *Public Law*, hiver 1993, pp. 630 et s.

[119] Cf. *Le Monde*, 12 et 13 novembre 1992.

[120] La référence classique en la matière est la décision de la Chambre des Lords *Duncan v. Cammel Laird & C° Ltd*, dans lequel le Premier Lord de l'Amirauté avait invoqué l'intérêt public pour empêcher la production du plan d'un sous-marin devant la juridiction (cf. notamment, Jean-Claude Séché, « L'intérêt public et le secret en régime démocratique », *Annales de la Faculté de droit et de sciences économiques de Clermont-Ferrand*, Dalloz, 1964, p. 43).

[121] Ce fut le cas – sans succès – pour le Président Richard Nixon lorsqu'il essaya d'empêcher la justice américaine d'obtenir la livraison des enregistrements effectués dans son bureau durant l'affaire du Watergate.

[122] Cf. Adam Tomkins, « Public Interest Immunity After Matrix Churchill », *Public Law*, hiver 1993, pp. 650 et s.

fonctionnement interne du service public et au secret des affaires) mais y consentit – dans un premier temps – pour les deux autres catégories (A et C) en raison notamment des aspects de sécurité nationale qui s'y attachait. Mais, plus tard dans la procédure, les avocats de la défense arrivèrent à le convaincre du fait qu'établir l'éventuelle connaissance par le MI 6 des projets d'exportation litigieux serait un élément essentiel dans le dossier. Il décida alors de permettre la divulgation des très nombreux documents provenant ou concernant le MI 5 et le MI 6, sous la seule réserve de les expurger des informations sans rapport avec le litige en cause [123].

Devant les éléments d'information contenus dans ces documents et les témoignages de plusieurs fonctionnaires ou responsables qui établissaient le fait que les services gouvernementaux avaient une connaissance détaillée des exportations en question et avaient accepté de les « couvrir » (avec notamment pour le MI 6 la motivation de ne pas « griller » ses sources au sein du réseau pro-iraqien), la justice britannique décida d'abandonner les poursuites à l'encontre des trois inculpés et – à l'inverse – le Gouvernement dut élargir les pouvoirs d'une commission d'enquête judiciaire dirigée par le juge Scott afin que celle-ci puisse mener des investigations sur les responsabilités administratives et gouvernementales dans cette affaire, y compris en ce qui concernait son attitude durant le procès (et notamment son recours au PII) [124].

Cette tentative de soustraction de documents officiels (dont des documents classifiés) à la justice par la voie de la procédure PII a donné lieu à de nombreux commentaires car il s'agissait du premier cas, en Grande-Bretagne, d'utilisation de cette procédure dans le cadre d'un procès pénal (les autres recours au PII avaient, jusqu'à présent, concerné des instances civiles). Mais ce que de nombreux commentateurs ont relevé, c'est le fait qu'en agissant ainsi, le Gouvernement visait à empêcher les accusés de pouvoir se disculper et cherchait, *de facto*, à les faire condamner alors même qu'il savait que les prévenus n'avait été au mieux que les complices de ces exportations illicites [125].

C'est en cela que cette affaire s'inscrit dans une problématique proche de celle du dossier Luchaire en France (qui concernait également des exportations illicites) : dans les deux dossiers, le refus du Gouvernement de laisser la justice utiliser des documents administratifs prouvant les responsabilités éventuelles de certains échelons de la hiérarchie dans ces opérations risquait d'empêcher les industriels mis en cause de se disculper (ou de bénéficier de circonstances atténuantes liées à la bienveillance des services de l'État à l'égard de leurs activités). De même, cette controverse judiciaire sur fond de protection du secret déboucha – dans les deux cas – sur un non-lieu insatisfaisant absolvant sans nuances des industriels au minimum indélicats et des fonctionnaires abrités derrière une certaine « raison d'État ». Mais pour autant, une différence doit être relevée : en France, le juge n'a pu surmonter la rétention d'informations de l'adminis-

[123] *Ibid.*, p. 654.
[124] Cf. I. Leigh, *op. cit.*, p. 641.
[125] Cf. A. Tomkins, *op. cit.*, p. 668; *Le Monde*, 13 novembre 1992.

de contrecarrer les demandes gouvernementales.

DES DISPOSITIFS DE RENSEIGNEMENT ET DE SÉCURITÉ INCONTROLÉS

La mise en place au sein de l'État de structures de renseignement autonomes et relevant directement de certaines autorités politiques est une tentation permanente. Il en fut ainsi dans les années soixante en France, ce qui déboucha sur les rivalités entre différentes branches du SDECE (notamment les services 6 et 7) et sur les affaires Ben Barka puis Markovic [126]. Mais la création en 1982 au sommet de l'État d'une structure hors hiérarchie chargée notamment du renseignement et de l'action antiterroriste demeure l'exemple contemporain le plus accompli de la dérive à laquelle peut aboutir la volonté politique légitime de renforcer en urgence la sécurité nationale, dès lors que cela s'effectue hors du cadre juridique et administratif approprié et, donc, à l'écart de tout contrôle effectif. Et à un moindre niveau, les péripéties qui ont conduit plusieurs militaires de la Gendarmerie ainsi que le préfet de Corse devant la justice en 1999, montrent que de tels cas pourraient se reproduire et créer un phénomène récurrent et très déstabilisant.

La cellule antiterroriste de l'Élysée (1982-1988)

À l'arrivée de François Mitterrand à la Présidence de la République en 1981, les nouveaux dirigeants socialistes ne témoignaient qu'une confiance très limitée aux responsables de la police [127]. Aussi lorsqu'il s'agit de renforcer la sécurité personnelle du Président de la République (après qu'un audit ait été réalisé par le service Action de la DGSE), ce fut au chef du Groupement d'Intervention de la Gendarmerie Nationale (GIGN) [128] que l'Élysée confia une mission en juillet 1982 et demanda de réfléchir à la formation d'un service de sécurité spécialisé [129]. Mais dans les semaines qui suivirent fut commis l'attentat de la rue des Rosiers le 9 août 1982. Suite à une note rédigée à cette occasion par le nouveau chargé de mission sur les menaces terroristes [130], le Président confia alors au commandant Prouteau une place privilégiée dans le dispositif d'urgence qui fut annoncé le 17 août 1982 pour lutter contre le terrorisme [131].

---

[126] Dans sa biographie de J.-Ch. Marchiani, le journaliste E. Lemasson fait un parallèle entre la « base Bison » à la fin de la période gaulliste (cf. *supra*, chapitre 3) et la cellule de l'Élysée (Eric Lemasson, *Marchiani – L'agent politique,* Seuil, 2000, p. 52).

[127] Cf. sur ce point G. Ménage, *op. cit.*, et particulièrement pp. 55-162.

[128] Le GIGN avait été créé en 1973 et avait eu peur d'être dissous en 1981, ce qui n'avait pas été le cas, notamment en raison du soutien de Charles Hernu, nouveau ministre de la Défense (et fils de gendarme). Sur cette unité et son évolution, cf. en particulier les mémoires de son fondateur, Christian Prouteau, *Mémoires d'État, tome I*, Michel Lafon, 1998.

[129] Cf. Chr. Prouteau, *op. cit.*, pp. 321-343.

[130] Cette note du 13 août 1982 est reproduite in Gilles Ménage, *op. cit.*, pp. 179-180.

[131] Ce jour-là, furent annoncées également la nomination d'un secrétaire d'État à la Sécurité publique (M. Franceschi) et la création d'un Office central pour la répression du trafic d'armes, d'explosifs et de substances dangereuses rattaché à la 6e section de la DCPJ et la mise en place d'un comité interministériel antiterroriste et d'un Bureau de liaison antiterroriste (BLAT).

décrite avec conviction dans une série de trois articles publiée sous le pseudonyme d'Aramis par l'adjoint du commandant Prouteau, Jean-Louis Esquivié [132]. Dans ce plaidoyer pro domo, les principales caractéristiques de la cellule étaient bien décrites (tout en étant systématiquement présentées sous un jour favorable) : le regroupement de fonctionnaires de différentes origines *« peu habitués à travailler ensemble mais soudés par la conviction que la lutte antiterroriste est l'affaire de toute la nation »*, le fait d'investir ces professionnels *« d'une autorité exceptionnelle, celle de leur attache à l'exécutif »*, le développement d'une capacité d'analyse et de synthèse au profit direct du pouvoir afin de le rendre plus autonome par rapport aux différents services, enfin le recours à la coopération internationale [133].

Mais dès l'origine cette mission fut entourée d'ambiguïtés. Ambiguïté sur les objectifs, tout d'abord, puisque la mission antiterroriste se mêla rapidement avec celle de la protection personnelle du Président de la République, avec laquelle elle n'avait, en réalité, que des liens limités (uniquement ceux qui concernaient d'éventuelles menaces terroristes contre le Chef de l'État). Ce mélange des fonctions attribuées au commandant Prouteau, eut notamment pour conséquence de permettre d'utiliser les contingents d'écoutes autorisées pour la lutte antiterroriste afin d'assurer la surveillance de différentes personnalités susceptibles de gêner l'activité présidentielle (voire de perturber sa vie privée), ce qui fut notamment à l'origine du scandale dit des « Ecoutes de l'Élysée » [134]. Ambiguïté de structure ensuite, puisque cette mission *« de coordination, d'information et d'action contre le terrorisme »* personnellement confiée à un officier supérieur chargé de mission à la Présidence, fut en réalité prise en compte par une équipe permanente que constitua Christian Prouteau autour de lui et qui – sans avoir d'existence légale en tant qu'entité organique – fut constituée par des fonctionnaires individuellement détachés auprès de l'Élysée ou mis à sa disposition par leurs administrations d'origine [135]. Cette « cellule antiterroriste de l'Élysée » – comme on l'appela rapidement – avait de plus, par son recrutement, une vocation interministérielle officieuse [136], qui compliqua son positionnement politico-administratif

---

[132] Sous le titre général « Les mousquetaires « antiterrorisme » du président », *Le Monde*, 13, 14 & 15 mars 1985.

[133] Une note de Christian Prouteau du 27 octobre 1982 au Président de la République, évoque les *« liaisons internationales directes entre l'équipe du Conseiller technique, le Groupe d'action mixte et les autres services »* (reproduite in *L'Express*, 25 septembre 1997, p. 30).

[134] Cf. notamment G. Ménage, *op. cit.*, pp. 176-177.

[135] En 1983 après les premiers scandales, il fallut que le porte-parole du gouvernement, Max Gallo, tente de réaffirmer la version officielle, en déclarant qu'*« il n'y a pas un noyau stable menant des actions autonomes, mais un conseiller technique qui s'entoure d'un certain nombre de spécialistes, parfois détachés, mais qui travaillent en liaison avec les services de police. Il est faux de prétendre qu'il existe une police parallèle à l'Élysée »* (cité in Jacques Derogy & Jean-Marie Pontaut, *Enquête sur trois secrets d'État*, Robert Laffont, 1986, p. 124).

[136] L'équipe permanente de l'Élysée comprenait principalement un second officier de gendarmerie (le lieutenant-colonel Jean-Louis Esquivié), un commissaire issu de la DST (Pierre-Yves Gilleron), un commissaire issu des RG (Jean Orluc) et un officier détaché de la DGSE, auxquels s'adjoignaient indirectement les deux responsables du GAM, le commissaire Pellegrini, ancien patron de l'OCRB et le capitaine Barril, chef adjoint du GIGN. Edwy Plenel donne également les noms de quatre inspecteurs (deux des RG et deux de la DST) ainsi que trois gendarmes, dont le futur capitaine Guézou, qui se suicidera en décembre 1994 (cf. Edwy Plenel, *Les mots*

du BLAT et le nouveau Secrétariat d'État à la Sécurité publique. Ambiguïté enfin s'agissant de ses modes de travail, puisque d'un simple organe de synthèse de la production des services spécialisés, la « cellule » évolua immédiatement vers des tentatives autonomes de collecte de renseignements et de manipulation de sources [137] et commença par ailleurs pendant les premiers mois à mener également des missions Action opérationnelles (grâce à une équipe composée de gendarmes et de policiers, le Group d'Action Mixte – GAM – administrativement hébergé par la DGSE [138], mais qui fut caserné au GIGN à Satory [139] et codirigé par le capitaine Barril, chef adjoint du GIGN et par le commissaire Pellegrini, lui-même détaché officiellement auprès de la DGSE) [140].

Dès le début de son activité, cette entité rencontra et engendra donc des difficultés. La première affaire – et l'une des plus retentissantes – fut déclenchée par l'arrestation par le GIGN le 28 août 1982 à Vincennes de trois militants irlandais membres d'une organisation clandestine républicaine nord irlandaise (l'INLA) et suspectés d'avoir pu participer à certains attentats terroristes récents (dont celui de la rue des Rosiers) [141]. Cette arrestation fut annoncée et saluée très officiellement par un communiqué de l'Élysée, procédure inhabituelle qui trahissait le besoin irrépressible du pouvoir politique de présenter d'urgence des résultats dans la lutte contre le terrorisme afin de rassurer l'opinion et de crédibiliser les mesures qu'il venait de prendre. Mais il apparut très vite que la procédure judiciaire menée sur les lieux de l'arrestation des Irlandais par les gendarmes de la section de recherches de Paris (dirigé par le commandant Beau) et la perquisition qui s'en suivit ne s'étaient pas déroulées dans des conditions parfaitement légales (notamment du fait que les Irlandais n'avaient pas assistés à l'ensemble de la perquisition). Et le trouble s'accrut lorsque la presse révéla que les explosifs et les armes retrouvés sur les lieux avaient été, en réalité, remis au capitaine Barril antérieurement par un sympathisant de la cause irlandaise, Bernard Jegat dont le témoignage avait seul permis le coup de filet. En réalité, il fut ensuite établi que le capitaine Barril avait lui-même fait remettre les armes et les explosifs que les Irlandais avaient confiées à Jégat dans leur appartement de Vincennes, afin d'accroître les charges pesant sur eux. Cette

---

volés, Stock, 1997). On apprit plus tard, qu'un commissaire de la Sécurité publique parisienne, le commissaire Hervé Pouyanne, aurait également travaillé clandestinement pour le GAM et le capitaine Barril (avant d'être révoqué en 1984, cf. J. Derogy & J.-M. Ponteau, *op. cit.*, pp. 128-131).

[137] Évoquant la pratique de la nouvelle cellule à sa création en 1982, Aramis (J.-L. Esquivié, adjoint de Prouteau), explique ainsi que *« la longue expérience internationale du GIGN avait amené un de ses responsables à être au centre d'un certain nombre de contacts et de renseignements de la plus haute importance »* (*op. cit.*, 14 mars 1985).

[138] Cf. notamment la note de Christian Prouteau du 28 août 1982, reproduite en annexe 3, in Barril, *op. cit.*, p. 349).

[139] Cf. E. Plenel, *op. cit.*, p. 30.

[140] L'interpénétration dangereuse entre les fonctions Action et Renseignement s'est immédiatement manifestée dès la création de la cellule lors de l'arrestation des Irlandais de Vincennes (cf. *infra*) menée par le GIGN (le GAM n'étant pas encore réellement opérationnel à cette date) sur la base d'informations recueillies personnellement par son responsable : *« le capitaine Barril se voyait investi de cette mission et, par là-même, il contribuait à mener à bien une opération qu'il avait amorcée dans la phase de renseignement »* (Aramis, *op. cit.*, 14 mars 1985).

[141] Pour un récit journalistique de cette affaire, cf. J. Derogy & J.-M. Ponteau, *op. cit.*, pp. 31-92.

affaire, les procès qui en découlèrent (et qui conduisirent notamment à la condamnation du commandant Beau, formellement fautif dans l'accomplissement de la procédure, alors que Prouteau et Barril étaient innocentés) et le scandale que cela entraîna contribuèrent beaucoup au discrédit qui toucha rapidement l'activité de cette « cellule ».

D'autres initiatives autonomes en 1982-1983 (en particulier, celles du capitaine Barril – toujours officiellement en charge du GIGN – cherchant à négocier avec différents groupes terroristes français, comme Action Directe ou le FLNC) accrurent les réserves sur l'action de la cellule et amenèrent à un premier recentrage. En mars 1983, Barril fut muté (avant de partir définitivement en disponibilité) puis le GAM fut dissous, ce qui entraîna également le départ du commissaire Pellegrini. Le travail de la cellule fut alors recentrée sur la seule fonction d'analyse [142] et quelques mois après, en 1984, fut créée au ministère de l'Intérieur l'UCLAT (unité de coordination de la lutte antiterroriste) pour reprendre les fonctions de coordination opérationnelle précédemment accaparée par l'équipe Prouteau. Pour autant, la cellule continua son activité jusqu'en 1988, mais en se focalisant de plus en plus sur la fourniture d'informations les plus diverses susceptibles d'intéresser le Président de la République, que ce soit dans des domaines de politique internationale (en exploitant, par exemple, des contacts politiques en Jordanie [143] ou en suivant certains épisodes de l'affaire des otages du Liban, par l'intermédiaire de contacts établis avec le chef chiite libanais Nabih Berri [144]) ou de politique intérieure (comme par exemple, une infiltration au sein du PCF [145] ou la préparation de la future cohabitation [146]). Cette réorientation de plus en plus politicienne et de plus en plus liée à la protection personnelle des intérêts de François Mitterrand (et non plus seulement à sa protection physique ou à la lutte contre le terrorisme visant les institutions françaises) culmina avec la mise en place d'un système permanent d'écoutes téléphoniques réalisées, sur le contingent de la DGSE et via le « bureau réservé » du cabinet du ministre de la Défense, par le GIC. Dès 1986, l'existence de cette pratique était déjà partiellement connue par la presse [147], mais il fallut attendre la livraison à la justice en 1995 de disquettes informatiques comprenant la liste des fichiers de traitement des interceptions effectué par la cellule pour que soit progressivement révélée au grand jour l'ampleur des écoutes réalisées à la demande de la cellule Prouteau pour le compte ou avec l'accord de la Présidence de la République [148].

---

142 « *La disparition de la partie active de l'équipe fut interprétée comme la fin de la mission Prouteau. L'expérience, la foi en la mission et le pouvoir aidèrent chaque membre de la cellule à se redéfinir. M. Prouteau réorientait alors toute l'action du groupe sur l'analyse du terrorisme en vue d'être une aide à l'action des services traditionnels* » (Aramis, *op. cit.*, 15 mars 1985).

143 Note Prouteau du 1er février 1984, in *L'Express*, 25 septembre 1997, p. 40.

144 Note Prouteau du 27 mars 1985, in *L'Express*, 25 septembre 1997, p. 51.

145 Note Prouteau du 3 décembre 1982, in *L'Express*, 25 septembre 1997, p. 32.

146 Note Prouteau du 6 novembre 1985, in *L'Express*, 25 septembre 1997, p. 58.

147 Derogy et Ponteau évoque dans leur ouvrage de 1986, « *une rocambolesque affaire d'écoutes téléphoniques à laquelle se trouvent mêlés l'écrivain provocateur Jean-Edern Hallier et, par ricochet, la cellule élyséenne* » (J. Derogy & J.-M. Ponteau, *op. cit.*, p. 132).

148 Sur le détail de ces interceptions, cf. notamment Jean-Marie Pontaut & Jérôme Dupuis, *Les oreilles du Président*, Fayard, 1996 et l'ouvrage polémique d'un des journalistes « écoutés », Edwy Plenel, *op. cit.*, 1997.

Au total, la mise en place de la cellule de l'Élysée créa plus de perturbations et permit plus de dérives qu'elle ne fit progresser les méthodes de la lutte antiterroriste. Si l'on peut mettre à son actif, l'idée d'une coordination opérationnelle entre les services traditionnels (qui fut reprise à partir de 1984 – avec un certain succès – par l'UCLAT) et le développement de l'usage des moyens informatiques [149], l'activité de cette cellule aggrava plutôt les tensions et les rivalités entre les services spécialisés qui se supportèrent jamais qu'une entité officieuse parallèle directement reliée au pouvoir politique puisse interférer dans leur travail de renseignement ou d'action. Dans son article à la gloire des « mousquetaires », le colonel Esquivié dut d'ailleurs reconnaître que lorsqu'un renseignement était fourni par la cellule à un service spécialisé, celui-ci se mobilisait plus souvent *« non pour exploiter le renseignement, mais avant tout, pour savoir comment ce renseignement ne lui était pas parvenu. »* [150]. Quant aux dérives et aux irrégularités dont l'existence fut rapidement attestée, il semble clair, d'une part, qu'elles furent facilitées (si ce n'est provoquées) par la conjonction dangereuse de plusieurs facteurs : le choix de recourir à des personnes n'ayant pas une réelle compétence de terrain en matière de renseignement et d'investigation (Prouteau et ses gendarmes du GIGN, spécialistes de l'action ponctuelle, et en aucun cas de la collecte de renseignements sur le long terme); l'exacerbation de la rivalité entre deux forces de sécurité traditionnellement rivales (la gendarmerie et la police) une trop grande proximité avec le sommet du pouvoir politique (ce qui donna à la cellule un sentiment d'impunité, tout en développant jalousie et réticences de la part des services classiques), enfin – conséquence du lien politique direct – l'absence de toute hiérarchie et de tout contrôle efficace [151].

De ce point de vue on peut d'ailleurs considérer l'aventure quelque peu rocambolesque de la « cellule » de l'Élysée comme typique des risques d'abus auxquels peut mener la mise en œuvre inconsidérée et hors hiérarchie des moyens de contre-espionnage et d'action spéciale. Un exemple plus récent de ce type de risque a été révélé en 1999 à l'occasion de la lamentable affaire dite « de la paillote » en Corse.

---

[149] Dans son article, le lieutenant-colonel Esquivié insiste sur cette utilisation accrue de l'informatique (cf. Aramis, *op. cit.*, 13 mars 1985) tandis que la création d'un fichier du terrorisme fut également l'une des décisions prises par Mitterrand en août 1982. Or, à la même époque, on sait aujourd'hui que l'informatisation des services de renseignement et de contre-espionnage était encore très embryonnaire : l'informatisation de la DST aurait commencé à la fin des années soixante-dix et se serait poursuivie sous la direction d'Yves Bonnet entre 1982 et 1985 (cf. notamment Roger Faligot & Pascal Krop, *DST, Police politique*, Flammarion, 1999, p. 536) pendant qu'au SDECE, Pierre Marion affirme qu'à son arrivée en 1981, il n'existait aucune informatique opérationnelle tant en matière de renseignement que de contre-espionnage (cf. Pierre Marion, *La mission impossible – À la tête des Services secrets*, Calmann-Lévy, 1991, p. 26).

[150] Aramis, *op. cit.*, 15 mars 1985. Paul Barril affirme, pour sa part, qu'en 1982, les RG le filaient pour *« tenter d'apprendre quels étaient mes informateurs sur le terrorisme »* (Paul Barril, *Guerres secrètes à l'Élysée*, Albin Michel, 1996, p. 60).

[151] La question du rattachement hiérarchique de la « cellule » est encore aujourd'hui sujette à controverse : si Barril (comme quelques autres) affirment qu'elle fut placée directement sous les ordres de Gilles Ménage à partir d'octobre 1982 (P. Barril, *op. cit.*, 1996, p. 49), l'intéressé récuse – au moins partiellement – cette responsabilité : *« je n'étais pas le responsable de la cellule de l'Élysée, j'étais en revanche dans une position singulière et inconfortable : à l'interface de ce qu'en attendait le Président »* (G. Ménage, *op. cit.*, p. 165).

La constitution et l'activité du Groupement de Sécurité (GPS) en Corse (1998-1999)

Suite à l'assassinat le 6 février 1998 du préfet de la région Corse, Claude Erignac, son successeur, Bernard Bonnet (qui avait déjà été préfet adjoint à la sécurité en Corse en 1991-1992) reçut en particulier du gouvernement la mission de rétablir l'ordre public en Corse et de lutter contre les violences terroristes perpétrées par les mouvements nationalistes clandestins. Et il se fit également un point d'honneur d'œuvrer à la découverte des assassins de son prédécesseur.

L'une des mesures alors prise pour renforcer les moyens de sécurité en Corse fut la création d'une nouvelle unité de gendarmerie, le Groupement de Pelotons de Sécurité (GPS), dont les missions et l'organisation furent fixées par une note interne de la Direction générale de la Gendarmerie nationale (DEF/GEND/OE/EMPORG n° 4928) du 27 juillet 1998 [152].

Cette unité avait trois missions, qui devaient être respectivement exécutées par trois pelotons opérationnels : la protection des personnalités, l'intervention sur des situations dangereuses (interpellation d'individus dangereux, escortes, forcenés, ...) et le renseignement et l'observation (surveillances et filatures au profit des autres unités de gendarmerie). Pour constituer ces pelotons et le nouveau groupement, la gendarmerie avait profité de la dissolution d'un précédent escadron de gendarmerie mobile depuis longtemps sédentarisé à Ajaccio, et dont une partie du personnel (complété par des volontaires venus du continent après une forte sélection) fut reversé au nouveau GPS.

Cette nouvelle unité s'inscrivait bien dans le nouveau contexte d'offensive de l'État contre la violence et le terrorisme en Corse suite à l'assassinat du préfet Erignac. Du côté de la police nationale, ce même événement tragique avait d'ailleurs conduit également à la création – sous la supervision du RAID – d'une unité de protection spécifique implantée en Corse : l'unité de protection de la police nationale (UPPN) [153]. Mais pour autant, la création d'un tel groupement n'était pas un cas isolé dans la Gendarmerie. Au contraire, semble-t-il, le GPS avait été conçu comme la réplique à l'échelon corse des groupes de pelotons mobiles (GPM) existant dans les départements et territoires d'outre-mer (et donc le concept répond à la nécessité de disposer localement de moyens d'intervention de premier niveau) [154].

Mais la situation particulière de la Corse à cette période et la répartition complexe des responsabilités de police et de sécurité sur le terrain à partir de 1998 vont amener cette unité nouvelle à être très fortement engagée sur le terrain (le rapport parlementaire du Sénat sur

---

[152] Reproduite en annexe n° 6 in Pascal Irastorza, *Le guépier corse – De l'assassinat du préfet Erignac à l'arrestation du préfet Bonnet*, Fayard, 1999, pp. 245-254.

[153] Cf. Jean-Louis Courtois, *Le RAID – L'unité d'élite de la police française*, Pygmalion/Gérard Watelet, p. 73.

[154] Cf. notamment le rapport de la commission Forni consacrée à la Corse, *Rapport fait au nom de la commission d'enquête sur le fonctionnement des forces de sécurité en Corse*, Assemblée nationale, onzième législature, document n° 1918 du 10 novembre 1999, Tome I, p. 48.

cadres de ce groupement soient impliqués personnellement dans l'incendie d'une paillote illégalement installée sur le domaine public maritime le 19 avril 1999. Suite à cet incident, furent mis en examen et temporairement écroués les cinq cadres du GPS, puis leur supérieur hiérarchique, le colonel Mazères commandant la légion de gendarmerie de Corse, et enfin le préfet de Corse, Bernard Bonnet et son directeur de cabinet, le sous-préfet Gérard Pardini.

Dans cette affaire incroyable, plusieurs facteurs conduisirent certainement au dérapage final et à la grave perte de crédibilité des autorités de l'État en Corse. Le contexte politique du dossier corse, tout comme la personnalité des principaux acteurs (le préfet, ses proches collaborateurs, le colonel Mazères) jouèrent évidemment un rôle déterminant. Mais on peut penser également que la dérive fut rendue possible par la mise en place d'un système de renseignement et d'action clandestine – dont le GPS n'était qu'un élément – mal contrôlé. En ce sens, cette affaire, bien que très différente dans son contexte et son ampleur que celle de la cellule de l'Élysée peut être considérée comme une nouvelle illustration des risques d'abus que peuvent commettre le pouvoir politique et les autorités publiques lorsqu'ils mettent en place des dispositifs de renseignement et de contre-espionnage (ici encore, dans sa dimension antiterroriste) dérogatoires et mal insérés dans les cadres administratifs traditionnels.

La première caractéristique du système mis en place par l'État en Corse en 1998 fut indiscutablement la complexité extrême de la répartition des responsabilités en matière de sécurité en Corse. Dualité politico-administrative difficile à vivre entre le préfet de région (qui traditionnellement n'a pas compétence directe sur les questions de sécurité, mais qui, du fait de son ancien emploi de préfet adjoint à la sécurité et des pouvoirs équivalents à ceux de préfet de zone de défense que lui donna le décret du 3 juin 1998, procéda à *« un accaparement de la politique de sécurité »* [156]) et le préfet adjoint à la sécurité qui ne put exercer réellement ses prérogatives (et qui de plus en Corse doit travailler en coordination avec deux préfets territoriaux, et non un seul) [157]. Mais la répartition devenait encore plus complexe au niveau opérationnel, où étaient mobilisés de très nombreux services de police et de renseignement : non seulement la police et la gendarmerie étaient respectivement impliquées (la première pour l'enquête sur l'assassinat de Claude Erignac, la seconde – jusqu'à son dessaisissement en décembre 1998 – travaillant sur l'attaque de la gendarmerie de Pietrosella où avait été volé l'arme du crime), mais – nous l'avons vu – leurs forces d'intervention respectives étaient engagées sur le terrain (RAID et UPPN, GIGN et GPS). Au sein de la Gendarmerie même, l'organisation fut également complexe avec la dualité qui apparut rapidement entre les brigades locales et la section de recherche d'Ajaccio, d'une part et le GPS d'autre part et avec le fait qu'à la différence de

---

[155] Cf. *Rapport de la commission d'enquête sur la conduite de la politique de sécurité menée par l'État en Corse*, Sénat, session ordinaire de 1999-2000, document n° 69, séance du 16 novembre 1999, p. 189.

[156] Cf. Sénat, *op. cit.*, p. 166.

[157] Cf. notamment l'audition de M. Francis Spitzer, préfet adjoint à la sécurité en Corse, par la commission Forni, Assemblée nationale, *op. cit.*, tome II.

l'organisation continentale traditionnelle, le colonel dirigeant la légion de gendarmerie (et chef hiérarchique du GPS) devint un responsable opérationnel (sans réel contrôle de la part du général commandant la circonscription de Marseille), alors que sur le continent ce sont les commandants de groupements départementaux qui assurent cette responsabilité [158]. Plus encore, au sein de la police nationale, différents services travaillaient en parallèle : le SRPJ d'Ajaccio d'une part, de l'autre les RG et la DNAT, ce qui provoqua de nombreux conflits (notamment du fait de l'opposition entre le chef de la DNAT, le contrôleur général Roger Marion et le patron du SRPJ, le commissaire Draggaci) [159]. Si l'on ajoute à cela, la co-saisine de trois des quatre juges antiterroristes parisiens (les juges Thiel, Brugière et Le Vert), il est clair que la gestion du dossier antiterroriste corse risquait de déboucher sur des dysfonctionnements administratifs, voire sur des dérapages.

Mais l'élément qui s'ajouta à ce contexte d'ensemble et qui fut déterminant dans les événements en question fut certainement la mise en place d'un système parallèle d'enquête, de renseignement et d'action inspiré et animé par le préfet Bonnet lui-même et soutenu par certains officiers de gendarmerie. On sait, en effet, que le préfet Bonnet s'était engagé personnellement dans le traitement direct d'une source clandestine qui lui aurait permis d'identifier le groupe des auteurs de l'assassinat de son prédécesseur [160]. Mais l'on sait aussi qu'il n'hésita pas à grouper autour de lui à son arrivée à Ajaccio deux collaborateurs personnels : G. Pardini, sous-préfet qui avait fait un passage à la DGSE, mais aussi le lieutenant-colonel Cavallier (qu'il fit affecter tout d'abord comme chargé de mission auprès de lui, sans que cela ne repose sur une réelle base juridique ou administrative [161]), constituant ainsi une équipe personnelle susceptible de suivre des activités de renseignement ou d'action en court-circuitant partiellement les circuits hiérarchiques traditionnels. Enfin, une fois le GPS mis en place, il semble bien que toutes les missions de cette unité n'aient pas été effectuées dans le seul contexte d'enquêtes judiciaires, mais qu'elles aient été parfois réalisées à des fins de renseignement non judiciaire (à la façon des RG) sur instructions du commandant de la légion, relayant celles reçues du préfet Bonnet [162]. Enfin (et comme

---

[158] Cf. notamment l'audition du colonel Mazères devant la commission Forni (Assemblée nationale, *op. cit.*, tome III), et celle du directeur général de la Gendarmerie, M. Bernard Prévot, (tome II).

[159] Ces conflits internes à la police en Corse culminèrent symboliquement par la polémique qui entoura les déclarations successives (et partiellement contradictoires) de Roger Marion aux commissions parlementaires où il laissa successivement entendre que le tueur présumé du préfet, Yvan Colonna, aurait été averti de la surveillance dont il faisait l'objet, par le biais du commissaire Dragacci (cf. son audition à l'Assemblée nationale, *op. cit.*, tome II) puis par les RG eux-mêmes (cf. le résumé de son audition devant la commission sénatoriale, Sénat, *op. cit.*, p. 223).

[160] Ce point rapproche cette affaire corse des pratiques connues à l'époque de la cellule Prouteau, où l'on vit non seulement les membres de la cellule, mais aussi le capitaine Barril, ou encore des conseillers de l'Élysée (Régis Debray, puis Gilles Ménage lui-même) traiter directement avec des informateurs (cf. notamment G. Ménage, *op. cit.*, pp. 224-225).

[161] Cf. Sénat, *op. cit.*, p. 185.

[162] Si les autorités de la gendarmerie affirment que le GPS travaillait dans un cadre administratif et judiciaire clair (cf. notamment l'audition du général Capdepont, Assemblée nationale, *op. cit.*, tome II), elles sont aussi obligées de reconnaître que cette unité a été *« soumise à une forte pression du commandant de légion, lui-même sous la coupe d'un préfet exigeant et souvent engagé dans l'activité désignée au-delà des usages en la matière »* (Rapport d'inspection du

les mésaventures du capitaine Barril en son temps l'avaient déjà montré), il est apparu que le GPS, formé d'anciens gendarmes mobiles et dirigé par des officiers pour certains formés par le GIGN ou le GSPR, n'était qu'une unité d'intervention et d'action, mal adaptée à des missions de renseignement ou de manipulations clandestines, ce qui explique sans doute aussi la somme d'erreurs techniques et matérielles commises lors de la préparation et de l'incendie de la paillote.

À un niveau local (et non plus national) et dans un contexte très particulier, l'affaire dite de la « paillote » illustre donc une nouvelle fois la dérive possible des dispositifs de contre-espionnage et de contre-terrorisme. Comme lors de la constitution de la cellule de l'Élysée, on y a retrouvé le mélange de plusieurs facteurs de risque très caractéristiques : une organisation opérationnelle spécifique redéfinie dans l'urgence face à la crise; une forte confusion entre les missions de police judiciaire, de renseignement préventif et d'action spéciale; l'exacerbation des antagonismes entre services dépendant de tutelles différentes; enfin, la création d'un lien direct et occulte entre l'échelon politique (ici, le préfet de région, parfois décrit comme un véritable « proconsul ») et une équipe opérationnelle, sans que la hiérarchie administrative dont celle-ci dépendait puisse réellement en conserver le contrôle.

Lorsque l'on constate ainsi la capacité du système politique et administratif français de sécurité à engendrer périodiquement de tels dysfonctionnements, on peut penser que tant que les faiblesses consubstantielles de ce système ne seront pas traitées et qu'il n'y sera pas porté remède, la menace de dérive restera forte et pourra se manifester à chaque nouvelle crise. C'est pourquoi la question du contrôle du système de sécurité nationale français et de l'évolution éventuelle de ses structures est plus que jamais posée.

---

général Capdepont, cité in Assemblée nationale, *op. cit.*, p. 191) et qu'une certaine confusion a régné au départ sur ses capacités d'action judiciaire (puisque les officiers du GPS, d'abord habilités comme OPJ, se sont vus ultérieurement retirer leur habilitation par le procureur). Par ailleurs, on rapporte que les gendarmes du peloton de surveillance et d'observation ont parfois manifesté leur inquiétude sur le fondement juridique de leur action et sur le fait qu'on leur demandait d'exercer des surveillances sans lien avec des enquêtes menées par une unité de police judiciaire (cf. P. Irastorza, *op. cit.*, p. 199).